

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI URBINO CARLO BO
DIPARTIMENTO DI ECONOMIA, SOCIETA', POLITICA

**CORSO DI DOTTORATO DI RICERCA IN ECONOMIA SOCIETA' DIRITTO,
CURRICULUM SOCIOLOGIA – GOVERNANCE, PARTECIPAZIONE SOCIALE E
CITTADINANZA**

CICLO XXIX

**SISTEMI DI TRANSIZIONE SCUOLA-LAVORO IN
ITALIA E GERMANIA**

**Welfare state, complementarità e sinergie di investimento sociale nel
passaggio dall'educazione all'occupazione**

Settore scientifico Disciplinare SPS/09

Relatore: Chiar.mo Prof **Yuri Kazepov**

Correlatore: Chiar.mo Prof **Nicola Giannelli**

Dottorando: Dott. **Ruggero Cefalo**

Anno Accademico: 2015/2016

INTRODUZIONE	9
Il tema della tesi: transizioni scuola-lavoro e social investment.....	9
Il quadro analitico di riferimento: complementarità istituzionale, politiche, governance multilivello	10
Obiettivi della tesi e comparazione tra Italia e Germania	12
Fasi della ricerca: contestualizzazione, analisi istituzionale, casi locali.....	13
La struttura della tesi.....	15
 PARTE I. WELFARE, EDUCAZIONE, LAVORO: COSTRUIRE UN DIALOGO PER IDENTIFICARE UN POLICY MIX EFFICACE.....	 17
 CAPITOLO 1. LE TRASFORMAZIONI DEI SISTEMI DI WELFARE E LE PROMESSE DEL SOCIAL INVESTMENT	 18
1.1. Introduzione	18
1.2. Trasformazione dei sistemi di welfare e nuovi rischi sociali	19
1.2.1. Crisi del compromesso keynesiano	19
1.2.2. Neoliberismo e retrenchment del welfare state	21
1.2.3. Investimento sociale	23
1.3. Il social investment: paradigmi a confronto	24
1.4. Social investment strategy	27
1.4.1. Investimento in capitale umano	28
1.4.2. Defamilizzazione dei compiti di cura	29
1.4.3. Occupazione e qualità del lavoro	29
1.5. Implementazione e criticità.....	30
1.5.1. La stratificazione sociale	31
1.5.2. La crisi economica e il ruolo dell'UE.....	33
1.5.3. Il contesto istituzionale	34
1.6. Conclusioni: dimensioni di complessità ed effetti sinergici nelle politiche di Investimento Sociale	36
 CAPITOLO 2. WELFARE ED EDUCAZIONE: DAL TRADE-OFF ALL'INTEGRAZIONE PER INVESTIRE NEL SOCIALE?.....	 38
2.1. Introduzione	38
2.2. La relazione tra educazione e welfare state: trade-off e tentativi di integrazione	39
2.3. Capitale umano e skills al centro della strategia di social investment	43
2.4. Is education special? Evidenze empiriche sulla specificità delle politiche educative.....	46
2.5. Conclusioni.....	51

CAPITOLO 3. RICOMPORRE IL CORPUS ISTITUZIONALE E IL POLICY MIX: SISTEMI DI TRANSIZIONE, WELFARE, RESCALING 53

3.1.	Introduzione	53
3.2.	Transizioni scuola-lavoro come rischio e opportunità	54
3.3.	Ricompore il policy mix.....	57
3.4.	Sistemi di welfare in Italia e Germania nel “welfare modelling business”	59
3.5.	Rescaling: la rilevanza dei contesti locali	63
3.6.	Conclusioni: sistemi di transizione scuola-lavoro in una prospettiva di investimento sociale	66

PARTE II. LA STRUTTURA DELLE TRANSIZIONI SCUOLA-LAVORO IN ITALIA E GERMANIA 73

CAPITOLO 4. SISTEMI DI WELFARE TRA COMPENSAZIONE E PROMOZIONE: ITALIA E GERMANIA NEL CONTESTO EUROPEO 74

4.1.	Introduzione: la composizione della spesa sociale	74
4.2.	La spesa sociale e la spesa in servizi	76
4.3.	Le politiche del lavoro	81
4.4.	Investimenti nel sistema educativo	86
4.5.	Profili di spesa e investimento sociale.....	90
4.5.1.	Politiche di compensazione e politiche di investimento.....	90
4.6.	Conclusioni.....	94

CAPITOLO 5. MERCATI DEL LAVORO GIOVANILE A CONFRONTO..... 96

5.1.	Introduzione	96
5.2.	Il contesto demografico ed economico e l'impatto della crisi.....	97
5.2.1.	Il jobs miracle tedesco	98
5.2.2.	Tendenze strutturali e crisi nel mercato del lavoro italiano	101
5.3.	Difficoltà di ingresso: disoccupati e NEET	104
5.3.1.	La disoccupazione giovanile in Italia e in Germania.....	105
5.3.2.	I NEET – not in employment, education or training.....	109
5.4.	Le dinamiche dell'occupazione tra flessibilità e precarietà.....	111
5.4.1.	I tassi di occupazione	112
5.4.2.	Occupazione atipica: flessibili o precari?	113
5.5.	Conclusioni.....	117

CAPITOLO 6. INPUT E OUTPUT DEL SISTEMA EDUCATIVO: GETTARE UN PONTE VERSO L'OCCUPAZIONE..... 119

6.1.	Introduzione	119
6.2.	Uno sguardo agli input e output del sistema educativo.....	120
6.2.1.	La partecipazione dei giovani.....	120
6.2.2.	Educational attainment e achievement	122
6.3.	Rendimento dell'istruzione e esiti occupazionali.....	128
6.3.1.	Le transizioni di diplomati e laureati.....	128
6.3.2.	Al di fuori del sistema educativo: i NEET.....	131
6.4.	Due mondi separati o integrati?.....	133
6.5.	Uno sguardo a opportunità e disuguaglianze	136
6.6.	Conclusioni.....	140

CAPITOLO 7. SETTING ISTITUZIONALE E MUTAMENTI DEI SISTEMI DI FORMAZIONE DELLE COMPETENZE..... 143

7.1.	Introduzione	143
7.2.	La struttura del sistema educativo in Germania e in Italia.....	143
7.2.1.	Ripartizione delle competenze e tracking.....	143
7.2.2.	Il sistema scolastico italiano.....	148
7.3.	Sviluppi di policy e attori coinvolti	152
7.3.1.	Traiettorie di riforma e dimensioni di confronto	152
7.4.	Quale ruolo per l'Università?	157
7.4.1.	Governance e attori coinvolti	157
7.4.2.	Partecipazione e traiettorie di riforma	159
7.5.	L'educazione terziaria a vocazione professionale	162
7.5.1.	In continua evoluzione: la moltitudine dei percorsi in Germania.....	162
7.5.2.	Il dominio della formazione accademica nell'HE italiana	165
7.6.	Conclusioni: quali esiti sul mercato del lavoro?.....	167

CAPITOLO 8. DIVENTARE "DUALI"? STRUTTURA E RIFORME DEI SISTEMI VET 169

8.1.	Introduzione	169
8.2.	VET nell'istruzione secondaria italiana	169
8.3.	La via italiana al sistema duale: le riforme dell'apprendistato e dell'alternanza scuola-lavoro	172
8.3.1.	Il sistema italiano di apprendistato.....	172
8.3.2.	La via italiana al sistema duale?.....	178

8.4.	Il sistema VET in Germania: non soltanto apprendistato	180
8.4.1.	I sottosistemi della formazione professionale	180
8.4.2.	Alle origini del sistema duale	183
8.4.3.	Quali vie d'uscita dalla crisi?	186
8.5.	Educazione duale o doppio status: le logiche della formazione professionale in Italia e Germania	188
8.6.	Conclusioni: un confronto su origini e attori, standard e stratificazione	191

CAPITOLO 9. QUALI POLITICHE DEL LAVORO INTERVENGONO SULLE TRANSIZIONI SCUOLA-LAVORO? 196

9.1.	Introduzione	196
9.2.	In Italia: dalla flex-insecurity al Jobs Act.....	196
9.2.1.	Flessibilità e insicurezza per gli outsiders	196
9.2.2.	Il lavoro ai tempi del Jobs Act	199
9.3.	La Youth Guarantee e il riordino delle politiche attive	202
9.3.1.	Politiche attive e servizi per il lavoro	202
9.3.2.	Dalla Garanzia Giovani all'ANPAL: segni di modernizzazione?	204
9.4.	In Germania: le riforme Hartz e l'emersione di un mercato segmentato	208
9.4.1.	Politiche del lavoro nel modello sociale corporativo	208
9.4.2.	La riforma Hartz	209
9.5.	Skills shortage e politiche attive.....	214
9.5.1.	Quale attivazione?	214
9.6.	Apprendistato e Jobs Miracle?	216
9.7.	Conclusioni.....	218

PARTE III. DAL NAZIONALE AL LOCALE, OLTRE IL NORMATIVISMO DELL'INVESTIMENTO SOCIALE 221

CAPITOLO 10. LA GOVERNANCE MULTILIVELLO DEI SISTEMI DI TRANSIZIONE DAL NAZIONALE AL LOCALE: IL CASO DEL VENETO E DELLA CITTÀ DI PADOVA 222

10.1.	Introduzione	222
10.2.	YG dal nazionale al locale: prove di governance multilivello	223
10.3.	Una garanzia per i giovani? Evidenze da Padova, in Veneto	226
10.4.	Gli esiti occupazionali.....	233
10.5.	Reti per la transizione scuola-lavoro	236
10.6.	Università e mercato del lavoro	244

10.7. Conclusioni.....	246
-------------------------------	------------

CAPITOLO 11. LA GOVERNANCE MULTILIVELLO DEI SISTEMI DI TRANSIZIONE DAL NAZIONALE AL LOCALE: IL CASO DEL NORDRHEIN-WESTFALEN E DELLA CITTÀ DI BONN248

11.1. Introduzione	248
11.2. La Bundesagentur Bonn e le politiche giovanili	248
11.3. Traiettorie inclusive? Sistema scolastico e orientamento nel Nordrhein-Westfalen.....	251
11.3.1. Struttura del sistema educativo	251
11.3.2. Orientamento: il progetto KAOA	255
11.4. Apprendisti cercasi? Il sistema duale sotto pressione	258
11.4.1. Funzionamento del sistema duale: caratteristiche e direzioni di mutamento	258
11.4.2. Il matching tra domanda e offerta di apprendisti.....	263
11.5. I vari volti del sistema duale: dalla grande azienda al Verbundausbildung.....	265
11.5.1. Il nesso VET - HE.....	265
11.5.2. Non solo imprese: scuole, centri formativi e Verbundausbildung.....	267
11.6. Conclusioni.....	270

CAPITOLO 12. CONCLUSIONI: DISALLINEAMENTO E COMPLEMENTARIETÀ NEI SISTEMI DI TRANSIZIONE SCUOLA-LAVORO DI ITALIA E GERMANIA.....272

12.1. Introduzione	272
12.2. Evidenze empiriche su spesa sociale e transizioni scuola-lavoro	273
12.2.1. Dati di spesa	273
12.2.2. Mercati del lavoro giovanile	274
12.2.3. Input e output dei sistemi educativi	276
12.3. Configurazioni istituzionali a confronto.....	279
12.3.1. Sistemi educativi	279
12.3.2. La formazione professionale	281
12.3.3. L'istruzione superiore	283
12.3.4. Politiche attive e centri per l'impiego	285
12.4. Strutture di governance multilivello.....	288
12.5. Sistemi di transizione scuola-lavoro sotto la lente dell'investimento sociale: disallineamento e complementarietà	292
12.5.1. Il vocational gap del sistema di transizione italiano	292
12.5.2. Configurazioni istituzionali ed esito delle transizioni: core workers e outsiders	295
12.5.3. Welfare state debole, welfare state in mutamento	298

CONCLUSIONI301

BIBLIOGRAFIA.....	305
--------------------------	------------

Introduzione

Il tema della tesi: transizioni scuola-lavoro e social investment

I momenti di transizione rappresentano al contempo un rischio e un'opportunità per gli individui, poiché comportano un cambiamento di status che, pur avvenendo in un intervallo di tempo limitato, può avere conseguenze di lungo periodo sulle traiettorie di vita (George, 1993). Le transizioni influiscono sul processo di accesso a risorse (materiali e non) connesse all'appartenenza ad uno strato sociale ed implicano quindi, per l'attore, una rinegoziazione dell'equilibrio tra bisogni e risorse.

Da un punto di vista istituzionalista, elemento di fondamentale importanza è il fatto che tali momenti di passaggio risultino socialmente organizzati. Le istituzioni come il welfare state, su cui il nostro interesse si concentra, creano infatti una struttura di vincoli e opportunità che influiscono sul comportamento individuale e sul suddetto bilanciamento tra risorse e bisogni. In questo senso, le politiche sociali possono essere definite come insiemi di interventi pubblici che si pongono l'obiettivo di risolvere problemi relativi all'incombenza di rischi sociali e di raggiungere obiettivi che riguardano il benessere dei cittadini, ovvero le risorse e le opportunità a loro disposizione nelle varie fasi del ciclo di vita (Ferrera, 2006). Nelle attuali società postindustriali, tuttavia, l'aumento delle transizioni e l'imprevedibilità delle traiettorie individuali, ovvero la destandardizzazione del ciclo di vita (Walther, 2006), penalizzano l'efficacia degli schemi di protezione sociale, in particolare di quelli assicurativi basati sulla stabilità delle carriere lavorative. Tra i vari gruppi sociali, i giovani in fase di transizione dalla scuola al mercato del lavoro risultano esposti a rischi di esclusione particolarmente alti, a causa del prolungamento dell'inoccupazione, del susseguirsi di occupazioni instabili e della mancanza di un reddito garantito da un lavoro (Kazepov & Carbone, 2007).

In risposta al progressivo disallineamento tra welfare e bisogni, gli ultimi anni hanno visto lo sviluppo di traiettorie di riforma nei sistemi di protezione sociale (Hemerijck, 2013), così come la diffusione di contributi e idee volti a ripensare il ruolo dello Stato sociale. Tra questi, la prospettiva dell'investimento sociale prefigura un cambiamento paradigmatico nella concezione del welfare state e degli strumenti che esso pone in essere (Morel *et al.*, 2012). Il *social investment* (SI) considera le politiche sociali come interventi in grado di generare al contempo inclusione e crescita economica, in società postindustriali in cui il mutato panorama dei rischi determina la segmentazione delle biografie e delle carriere lavorative. L'obiettivo primario delle politiche non è più quello di intervenire *ex post*, per riparare ad un evento negativo (ad esempio la disoccupazione), ma diviene preparare l'individuo ad affrontare le conseguenze di rischi sociali divenuti meno prevedibili sulla base di schemi o misure prefissate (Jenson, 2010). Si tratta quindi di azioni *ex ante*, volte a fornire al soggetto competenze,

capacità e opportunità per partecipare pienamente alla società postindustriale contemporanea. Inoltre, le politiche sono concepite all'interno di strategie di coordinamento e interazione tra misure adottate in settori di policy differenti, per accompagnare il soggetto durante l'intero corso di vita. Lo scopo è innanzitutto quello di favorire lo sviluppo del capitale umano e la partecipazione al mercato del lavoro dei cittadini (Hemerijck, 2017). In questa prospettiva il welfare state assurge, in primo luogo, ad un ruolo di protagonista nel gestire l'interazione tra istituzioni e settori di policy differenti (Kazepov & Ranci, 2016). In secondo luogo, lo Stato sociale vede il suo spettro di azione e responsabilità estendersi: il sistema di istruzione e formazione professionale diventa infatti perno delle politiche di SI (Esping-Andersen *et al.*, 2002). Dal punto di vista analitico, la prospettiva del SI costituisce quindi un anello di congiunzione tra gli studi sull'istruzione e i sistemi educativi, e gli studi sulle politiche sociali (Busemeyer & Nikolai, 2010; Agostini, 2013).

Rispetto alla presente ricerca, il SI rappresenta la cornice analitica di riferimento dell'elaborato, poichè consente di dirigere l'attenzione sulla configurazione istituzionale dei sistemi di transizione scuola-lavoro, vista la priorità accordata allo sviluppo del capitale umano e alla partecipazione al mercato del lavoro. Al centro dell'analisi vi sono il welfare state e il suo ruolo nel disegnare e coordinare le politiche e gli attori coinvolti nell'implementazione di queste. Dal dipanarsi del ragionamento concettuale sul SI discendono poi tre livelli analitici che consentono di specificare oggetto e domanda di ricerca: 1) l'analisi istituzionale e il concetto di complementarità istituzionale, 2) l'analisi delle politiche in ambito di istruzione e mercato del lavoro, 3) l'analisi delle strutture di governance multilivello.

Il quadro analitico di riferimento: complementarità istituzionale, politiche, governance multilivello

A partire dai presupposti illustrati, l'elaborato intende analizzare i sistemi di transizione di scuola-lavoro attraverso l'adozione di una prospettiva (criticamente declinata) di investimento sociale. Il passaggio dal sistema educativo al mercato del lavoro costituisce, al contempo, ambito strategico di opportunità e di potenziale vulnerabilità per le fasce più giovani della popolazione. La natura complessa e multidimensionale di tale "ponte sociale" lo rendono dipendente dall'intero corpus di istituzioni coinvolte nel processo di transizione, ovvero dall'interfaccia tra sistema educativo, mercato del lavoro e welfare. La configurazione istituzionale e il livello di complementarità sviluppato dalle istituzioni coinvolte nella transizione, danno vita a un policy mix in grado di generare effetti sinergici positivi sul corso di vita individuale (Hemerijck, 2017).

In letteratura, i contributi su modelli di policy e configurazioni istituzionali o regimi di transizione scuola-lavoro appaiono relativamente poco diffusi (Pastore, 2011), a testimonianza della difficoltà di pervenire a modelli validi per studiare l'interazione tra sistemi formativi e istituzioni di protezione

sociale (Ranci & Pavolini, 2015). Obiettivo di questo elaborato è dunque fornire, a partire da una prospettiva di SI quale strumento analitico di integrazione, un contributo focalizzato sull'interazione tra sistemi di istruzione e *skill formation* (Busemeyer & Trampusch, 2012; Eichhorst *et al.*, 2015), welfare state e politiche del lavoro, avendo come oggetto di ricerca i sistemi di transizione scuola-lavoro (Raffe, 2008; Ryan, 2001; Pastore, 2011).

Quali configurazioni istituzionali caratterizzano i sistemi di transizione scuola-lavoro di Italia e Germania? Quali complementarità istituzionali ed effetti sinergici del relativo policy mix sono individuabili e che impatto hanno sulle transizioni scuola-lavoro?

Quello delineato costituisce un quadro tutt'altro che statico, dal momento che i sistemi di welfare sono coinvolti da processi di riforma che mutano i termini dell'interazione tra ambiti istituzionali. Cambia quindi l'equilibrio tra bisogni e risorse, ovvero il modo in cui le istituzioni strutturano le azioni individuali radicandole in un insieme di limiti e opportunità. Ciò comporta la necessità di affrontare il tema del mutamento istituzionale attraverso i processi di *policy change* (Béland, 2009), per evitare di incorrere in una visione funzionalista ed eccessivamente statica dell'esistente.

Il concetto di complementarità istituzionale è utilizzato per esprimere l'idea che la presenza congiunta di certe forme istituzionali comporti un rinforzo reciproco migliorando il funzionamento di specifiche configurazioni istituzionali (Hall & Soskice, 2001). Viceversa, la mancanza di complementarità e il disallineamento tra bisogni di protezione (o promozione, nel caso del SI) e adeguatezza degli interventi, possono produrre conseguenze negative nelle varie aree di policy (Kazepov, 2009). Secondo Amable (2016), tuttavia, il concetto di complementarità consente anche di interpretare e analizzare le conseguenze del cambiamento. L'autore si riferisce, ad esempio, all'implementazione di riforme neoliberali in economie capitalistiche non liberali, (come la Germania) mostrando come esse abbiano dato vita a modelli ibridi caratterizzati da nuove forme di equilibrio, derivanti dalla persistenza delle complementarità istituzionali preesistenti. Similmente, Thelen (2009) e Béland (2009) sostengono che, nella maggioranza dei casi, i processi di *policy change* avvengano in forma incrementale nell'ambito dei limiti e confini istituzionali esistenti, senza necessariamente provocare quei massicci mutamenti sistemici che si verificano invece all'interno di giunture critiche dello sviluppo istituzionale. Nel caso delle transizioni scuola-lavoro, le riforme delle politiche educative e del lavoro possono dare vita a nuovi equilibri nei sistemi di transizione, senza tuttavia determinare una radicale alterazione della configurazione istituzionale (Amable, 2016). L'analisi di questi equilibri e dell'impatto che essi hanno sul passaggio dall'istruzione all'occupazione, costituisce l'oggetto della presente ricerca.

Quali sono, quindi, i recenti sviluppi in termini di *policy reform* nelle aree delle politiche educative e del lavoro? E quale impatto hanno sulle transizioni scuola-lavoro?

Il social investment promuove un processo di riforme e cambiamento istituzionale, secondo i principi della valorizzazione del capitale umano, della partecipazione al mercato del lavoro, della rottura della

catena di trasmissione delle disuguaglianze (Morel, 2013). Inoltre, sottolineando la rilevanza della risposta a bisogni calata nella dimensione locale e il ruolo del welfare state nel coordinamento di attori coinvolti nelle politiche, il SI consente di introdurre un'ulteriore dimensione di analisi, riguardante le pratiche di governance in società sempre più differenziate. Ciò chiama in causa una prospettiva di governance multilivello (Kazepov, 2010), legata all'esistenza di differenti modalità di governance nella gestione degli strumenti di policy esistenti (Le Galès, 2011). In questo elaborato, il ruolo di coordinamento del welfare state viene declinato secondo una dimensione scalare sul piano verticale, ed una dimensione relazionale su quello orizzontale: ci si concentra quindi sull'allocazione di responsabilità e interazioni tra differenti livelli istituzionali dell'attore pubblico (coordinamento verticale), e sui ruoli e relazioni tra attori pubblici, attori privati e corpi intermedi (coordinamento orizzontale) (Øverbye *et al.*, 2010).

Quali sono gli attori coinvolti nella gestione della transizione scuola-lavoro e come sono allocate le relative responsabilità? Quali sono le pratiche di governance utilizzate nei contesti locali?

Concludendo su questo punto, abbiamo sottolineato come i sistemi di transizione scuola-lavoro condizionino gli esiti delle transizioni individuali e abbiano quindi un impatto sull'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro. In quest'ambito, il SI fornisce criteri di analisi e *benchmarking* dei sistemi di transizione (Hemerijck, 2013), dirigendo l'attenzione sul ruolo dello stato sociale nell'investire risorse, nel disegnare e implementare interventi, nel coordinare gli attori coinvolti. Questi criteri rimandano principalmente alla valorizzazione del capitale umano, ovvero ad un processo di sviluppo di competenze e capacità (skills), atte a favorire una partecipazione di qualità nel mercato del lavoro. Tale processo, inoltre, deve svolgersi secondo condizioni di uguaglianza delle opportunità per i soggetti in educazione e transizione, al fine di rompere la catena intergenerazionale di trasmissione delle disuguaglianze (Morel *et al.*, 2012).

Obiettivi della tesi e comparazione tra Italia e Germania

Sulla base del quadro analitico delineato, il presente elaborato analizza i sistemi di transizione scuola-lavoro, evidenziandone la configurazione istituzionale, i livelli di complementarità e le sinergie sviluppate dagli strumenti di policy adottati, al fine di coglierne l'impatto sulle transizioni dei giovani dal sistema di istruzione al mercato del lavoro. A tale scopo, si considera anche l'interazione tra dinamiche istituzionali e fattori contestuali che possono avere un impatto sugli esiti delle transizioni. In particolare, si farà riferimento a fattori economici (caratteristiche del sistema produttivo e trend economici), demografici (dinamiche di popolazione e elementi connessi all'istituzione familiare) e culturali (Mason, 2014) come variabili intervenienti nella relazione tra sistemi di transizione scuola-lavoro e esiti del passaggio dall'educazione all'occupazione.

L'obiettivo di ricerca è perseguito mediante l'adozione di un approccio analitico debitore dell'istituzionalismo storico e comparativo (Greif, 1998; Ragin, 2014; Skocpol, 1984), che pone a confronto i sistemi di transizione scuola-lavoro di Italia e Germania.

I due paesi sono contraddistinti al contempo da differenze e similitudini rispetto alle dimensioni istituzionali oggetto di analisi. Nel caso italiano, la negatività della congiuntura economica in seguito alla crisi del 2008 si è intrecciata con la struttura segmentata del mercato del lavoro, caratterizzato tradizionalmente da forti squilibri che interessano le dimensioni del genere, dell'età, dell'istruzione e della segmentazione territoriale (Reyneri & Pintaldi, 2014). In termini complessivi, l'aumento delle disuguaglianze sociali ha penalizzato maggiormente quegli strati di popolazione che scontano una posizione di marginalità socio-economica e occupazionale, tra cui i giovani, che hanno visto un progressivo deterioramento delle proprie condizioni e opportunità lavorative (Sergi & Kazepov, 2014). Per le caratteristiche del proprio modello di welfare e di struttura occupazionale, lo stato tedesco risulta un utile elemento di comparazione per la comprensione delle dinamiche caratterizzanti il caso italiano. Rispetto alle difficoltà incontrate dai giovani italiani nel passaggio dalla scuola al lavoro, la Germania si contraddistingue infatti per bassa disoccupazione giovanile e migliori condizioni occupazionali (Knuth, 2015). Le varie spiegazioni dell'impatto limitato della crisi economica pongono l'accento su più fattori interveniente, tra cui le caratteristiche del sistema di transizione scuola-lavoro (Cahuc *et al.*, 2013), che costituisce quindi un interessante elemento di confronto per contrasto con la situazione italiana.

Fasi della ricerca: contestualizzazione, analisi istituzionale, casi locali

La comparazione tra casi studio è realizzata seguendo un *mixed method approach* (Johnson & Onwuegbuzie, 2004): si ritiene che la complessità dell'oggetto di ricerca necessiti, infatti, di un approccio articolato che utilizzi strumenti analitici e di ricerca empirica differenti.

In una prima fase, la comparazione è quindi realizzata con metodo quantitativo, attraverso l'analisi secondaria di dati provenienti da fonti statistiche ufficiali, a livello europeo, nazionale e subnazionale. Ciò consente di caratterizzare la variabile dipendente della ricerca, ovvero gli esiti delle transizioni scuola-lavoro in Italia e Germania, operandone una contestualizzazione empirica (Brannen, 2005).

La seconda e principale fase della ricerca consiste nella comparazione istituzionale a livello nazionale tra Italia e Germania, attraverso la *desk analysis* di documentazione, reportistica, letteratura specialistica e interviste a esperti dei sistemi di transizione scuola-lavoro italiano e tedesco. Alla luce dell'approccio adottato, si analizza la configurazione istituzionale e le recenti riforme degli strumenti di policy adottati all'interno dei sistemi analizzati (che ne possono quindi aver mutato il grado di complementarietà istituzionale), ponendo particolare attenzione alle competenze e responsabilità degli attori coinvolti. La congiunzione tra analisi istituzionale, strumenti di policy e modalità di

governance è derivata dai presupposti teorici adottati, e consente una più accurata riflessione sugli esiti delle transizioni scuola-lavoro nei paesi considerati.

L'obiettivo primario che ci si propone nel presente elaborato è quello di descrivere gli esiti delle riforme sulle configurazioni istituzionali analizzate, e il conseguente impatto sulle transizioni scuola-lavoro. La spiegazione di questi processi attraverso un'analisi delle *politics* e delle dinamiche di conflitto e potere tra attori ha quindi un ruolo solo secondario, cui si farà riferimento in modo mirato al fine di arricchire la descrizione del sistema e delle complementarità sviluppate. Si ritiene che, vista la complessità dell'oggetto di ricerca, un approccio descrittivo secondo i criteri sopra esposti possa fornire un contributo rilevante al dibattito scientifico sul tema.

La terza fase di ricerca mira a connettere la prospettiva dell'investimento sociale con le tendenze di mutamento dei sistemi di welfare che toccano i livelli scalari e gli attori coinvolti nell'implementazione delle politiche. La comparazione riguarda le pratiche di governance (Palumbo & Vaccaro, 2007) della transizione scuola-lavoro nella città italiana di Padova, nella regione Veneto, e nella città tedesca di Bonn, nel Land Nordrhein-Westfalen. I casi considerati presentano caratteristiche di comparabilità riguardanti principalmente la media dimensione, la presenza di università e di sviluppati settori di formazione professionale, gli esiti relativamente favorevoli delle transizioni scuola-lavoro all'interno dei paesi di riferimento. La comparazione è realizzata attraverso la *desk analysis* di documentazione e reportistica, e attraverso interviste a *stakeholder* coinvolti nella transizione scuola-lavoro (funzionari e operatori regionali del sistema di istruzione e formazione professionale, servizi per l'impiego, parti sociali, corpi intermedi come le Camere di Commercio). Si precisa che questa fase di ricerca non pretende di realizzare una comparazione estensiva e intensiva tra città, ma utilizza i casi locali come punto di accesso a strutture di governance multilivello dei sistemi di transizione scuola-lavoro. In questo senso, vista, la frammentazione territoriale che caratterizza il contesto italiano (Kazepov & Barberis, 2013) e, in misura minore, anche quello tedesco, si ritiene che lo studio di altri casi locali e del modo in cui essi si inseriscono nella governance delle transizioni scuola-lavoro, possa costituire un elemento di sviluppo e arricchimento delle analisi qui presentate.

In totale, sono state realizzate 25 interviste, suddivise tra Italia e Germania, esperti e stakeholder (Mason, 2002). Sebbene l'analisi istituzionale proposta privilegi un approccio narrativo, l'attenzione ai dati provenienti da fonti ufficiali caratterizza anche la seconda e terza fase della ricerca, al fine di darvi corpo e significatività empirica, fungendo quindi da elemento di triangolazione necessario per valutare l'impatto di istituzioni e politiche sugli esiti delle transizioni.

Infine, si fa notare come l'approccio istituzionalista e la complessità richiesta dalla descrizione e analisi della configurazione istituzionale abbia comportato la scelta di concentrare l'attenzione sul livello macro (esiti empirici aggregati a livello nazionale delle transizioni) e meso (analisi istituzionale). Di conseguenza, è stato tralasciato il livello micro di analisi (traiettorie individuali e percezioni dei giovani in fase di transizione), che deriverebbe dall'adozione di una prospettiva di *life course analysis*.

Il nesso tra esperienza soggettiva e strutture istituzionali di investimento sociale rappresenta sicuramente un tema di grande interesse per future ricerche.

La struttura della tesi

Riassumendo, la ricerca indaga le differenti dimensioni istituzionali e di policy che influiscono sulla transizione scuola-lavoro in Italia in Germania, intesa come ambito strategico di investimento sociale e al contempo di vulnerabilità della condizione giovanile, al fine di individuare complementarità istituzionali e interazioni sinergiche che si instaurano tra politiche, e il modo in cui tali sinergie (o la mancanza delle stesse) influiscono sul passaggio dall'educazione all'occupazione. L'investimento sociale costituisce la cornice analitica della ricerca, dirigendo l'attenzione sulle interazioni tra setting istituzionali e sul relativo policy mix; sugli esiti delle transizioni in termini di partecipazione di qualità al mercato del lavoro e uguaglianza di opportunità; sul ruolo del welfare state nella promozione di politiche di SI e nel coordinamento verticale (tra differenti livelli scalari) e orizzontale (tra attori pubblici, corpi intermedi, attori privati).

Nella prima parte dell'elaborato si traccia la cornice analitica della ricerca, ponendo in connessione attraverso il social investment la letteratura sul welfare state e la letteratura su istruzione e transizioni scuola-lavoro, e declinando le dimensioni di analisi. In particolare nel Capitolo 1 si illustra la prospettiva del social investment soffermandosi anche sulle criticità di tale approccio. Nel Capitolo 2 l'attenzione è diretta al controverso rapporto tra *education* e *social policies* nella letteratura scientifica. Nel capitolo 3 si specifica l'oggetto della presente ricerca, ovvero l'analisi dei sistemi di transizione scuola-lavoro di Italia e Germania all'interno di una prospettiva di investimento sociale: questo implica considerare complementarità istituzionali e sinergie tra settori di policy.

La seconda parte dell'elaborato presenta una comparazione a livello nazionale tra il sistema di transizione scuola-lavoro italiano e quello tedesco; la comparazione tra Italia e Germania si pone dunque lo scopo di evidenziare le connessioni tra istituzioni del sistema educativo e istituzioni del mercato del lavoro, nella considerazione del welfare state come attore decisivo per il coordinamento di queste. Il confronto riguarda in primo luogo gli esiti delle transizioni, attraverso l'analisi di indicatori relativi alla spesa sociale (Capitolo 4), ai mercati del lavoro giovanili (Capitolo 5), agli input e output dei sistemi educativi (Capitolo 6). In secondo luogo, sono invece confrontati i setting istituzionali e i relativi sviluppi di policy che influiscono sulle transizioni dalla scuola al lavoro. In particolare il Capitolo 7 analizza la struttura dei sistemi di educativi dei paesi considerati (sistema scolastico in generale e istruzione superiore), mentre il Capitolo 8 presenta un focus sui sistemi di istruzione e formazione professionale (*vocational training* – VET) e sull'apprendistato. Infine, il Capitolo 9 analizza le principali politiche del lavoro che influiscono sul passaggio dalla scuola all'occupazione, soffermandosi in particolare su politiche attive del lavoro e servizi per l'impiego.

La terza parte dell'elaborato presenta una comparazione a livello locale tra la città di Padova, nella regione Veneto, cui è dedicato il Capitolo 10; e la città di Bonn, nel Land Nordrhein-Westfalen, cui è dedicato il Capitolo 11. Le dinamiche di *rescaling* che interessano i sistemi di welfare fanno infatti emergere il protagonismo di livelli istituzionali intermedi tra lo stato centrale e gli individui. Il livello locale viene qui considerato punto di accesso alle strutture di governance multilivello che presiedono al funzionamento del “ponte sociale” oggetto di analisi, con l'obiettivo di tracciare una mappa delle attribuzioni di competenze e relazioni tra differenti livelli istituzionali e attori pubblico-privati.

Il conclusivo Capitolo 12 riassume i principali risultati della ricerca in termini di partecipazione al mercato del lavoro e qualità della partecipazione, nonché di stratificazione delle diseguaglianze. Propone, inoltre, alcune considerazioni di sintesi relative alla scarsa vocazione professionalizzante del sistema di istruzione e formazione italiano, alla differente posizione dei giovani nel mercato del lavoro italiano e tedesco, al diverso ruolo di coordinamento e promozione che il welfare state gioca nei due contesti.

PARTE I. Welfare, educazione, lavoro: costruire un dialogo per identificare un policy mix efficace

Capitolo 1. Le trasformazioni dei sistemi di welfare e le promesse del social investment

1.1. Introduzione

Nel presente capitolo approfondiremo le evoluzioni del dibattito in atto rispetto alla prospettiva del social investment, inteso come paradigma emergente nel dibattito europeo in materia di concezione del welfare state e delle politiche sociali (Jenson, 2010). Il social investment, in quanto prospettiva di politica sociale ed economica distinta sia dal neoliberismo, sia dal welfare state Keynesiano, rappresenta la risposta emergente ai nuovi profili di vulnerabilità sociale. Confrontandosi con le esigenze dell'attuale economia della conoscenza, tale approccio si propone l'obiettivo di aumentare l'inclusione sociale e stimolare la crescita economica (Morel *et al.*, 2012a). Il nucleo del SI è costituito dalla considerazione delle politiche sociali come fattore produttivo in grado da un lato di favorire la competitività di individui e Stati in ambito economico, dall'altro di proteggere gli individui "preparandoli" ad affrontare i nuovi e caratteristici profili di rischio delle società contemporanee (Morel, 2013). Da questi presupposti deriva la necessità di una differente configurazione istituzionale dello Stato sociale e delle strategie di policy, da sviluppare in un'ottica comprensiva di investimento nel capitale umano durante l'intero ciclo di vita per fornire agli individui abilità e competenze tali da poter provvedere al proprio benessere, principalmente attraverso la partecipazione continuativa e qualitativamente soddisfacente al mercato del lavoro (Hemerijck, 2013).

Nella prima sezione del capitolo, ci soffermeremo sul percorso evolutivo del welfare state europeo, concentrando l'attenzione sul periodo di crisi e sul lungo processo di ricalibratura tutt'ora in corso (Ferrera *et al.*, 2000). Vedremo poi come, negli anni Novanta, si siano sviluppate alcune idee e prospettive (Esping-Andersen *et al.*, 2002; Giddens, 1998) che sono confluite in un nuovo approccio alle politiche sociali e al mercato del lavoro, etichettabile con il termine "social investment", che si riflette in una differente concezione ed impostazione del welfare state (Morel *et al.* 2012a; Taylor-Gooby, 2004). Nella seconda sezione, a partire dal confronto con i paradigmi keynesiano e neoliberista, saranno analizzati i presupposti e i principi costituenti il nucleo del Social Investment. In seguito, nella terza parte della trattazione, esploreremo le connessioni tra i principi esposti e le logiche di policy ad essi ispirate, distinguendo tre aree di politiche pubbliche interessate:

1. L'investimento nel capitale umano,
2. La defamilizzazione dei compiti di cura,
3. Le relazioni e le condizioni lavorative.

Infine, nella quarta parte dell'articolo, ci occuperemo delle contraddizioni e debolezze del paradigma di SI, attraverso il riferimento a contributi critici che hanno messo in luce la perdurante

rilevanza dei meccanismi della stratificazione sociale; il condizionamento esercitato dalla crisi economica e dal ruolo spesso ambiguo dell'Unione Europea; la necessità di tener conto di contesti strutturalmente differenziati dal punto di vista istituzionale e socioculturale (Cantillion, 2011; Kazepov & Ranci, 2014).

1.2. Trasformazione dei sistemi di welfare e nuovi rischi sociali

1.2.1. Crisi del compromesso keynesiano

Il welfare state che emerge dalla seconda guerra mondiale conosce nel trentennio successivo un' "età dell'oro", caratterizzata dall'attuazione di rilevanti riforme e dalla progressiva espansione degli schemi di protezione sociale da parte dello Stato (Flora & Heidenheimer, 1983). Se nella prima metà del XX secolo era andata consolidandosi la distinzione (sulla base del formato di copertura) tra modello universalistico o *beveridgiano* e modello occupazionale o *bismarckiano* (Ferrera, 1993), tra la fine della Seconda Guerra Mondiale e gli anni Settanta, si strutturano ulteriori differenziazioni tra modelli di welfare. È a questa seconda giuntura evolutiva (Ferrera, 2006) che si riferisce il cuore del dibattito del "welfare modelling business" (Abrahamson, 1999; Powell & Barrientos, 2008; Arts & Gelissen, 2002). Punto di riferimento principale di queste analisi comparate è la distinzione fra tre differenti regimi di welfare (*regime liberale*, *regime conservatore-corporativo*, *regime socialdemocratico*), individuata da Esping-Andersen (1990) sulla base delle interazioni tra Stato, mercato e famiglia nell'allocatione di risorse e opportunità. Tale dibattito ha condotto all'ulteriore individuazione di un sistema di *welfare mediterraneo o familistico* (Ferrera, 1996; Mingione, 1997) nei paesi del Sud Europa, e di un sistema di *welfare della transizione* caratterizzante i paesi ex comunisti dell'Europa dell'Est (Cerami, 2006). Nel prosieguo dell'elaborato, si farà riferimento con continuità a queste tipologie.

La fase di espansione della spesa sociale e differenziazione tra regimi di welfare è avvenuta sotto l'egida di un pensiero sociale ed economico dominante: il paradigma keynesiano, approccio basato sulla stabilizzazione e il controllo della domanda aggregata, in quanto meccanismo anticiclico di compensazione delle fluttuazioni dell'economia. La teoria economica di Keynes implica il protagonismo delle politiche statali, impegnate a garantire la piena occupazione e una distribuzione di redditi e ricchezza accettabile per la popolazione pur senza mettere in discussione la supremazia dell'economia di mercato (Streeck, 2013). Il welfare state svolgeva quindi un ruolo chiave nel compensare i costi sociali associati al cambiamento e al dinamismo economico. Ciò avveniva per mezzo di un estensivo principio di cittadinanza sociale, da cui è derivato lo sviluppo di importanti schemi di protezione sociale all'interno delle economie occidentali. Lo Stato sociale garantiva infatti un accesso tendenzialmente universale all'educazione e alle cure sanitarie di base, mentre attraverso l'assicurazione sociale obbligatoria (il cui principale beneficiario era il capofamiglia di sesso maschile,

il *male breadwinner*), copriva il rischio della disoccupazione ciclica e frizionale associata al crescente sviluppo economico (Hemerijck, 2012). Queste tendenze comuni si sono tuttavia realizzate in modo fortemente differenziato nei vari sistemi di welfare, risultando in un'ampia varietà di meccanismi di protezione, funzionamento ed estensione degli stessi.

La coesistenza tra crescita economica, piena occupazione, limitazione delle disuguaglianze di reddito ed espansione dei benefici di welfare raggiunse il suo limite intorno alla metà degli anni Settanta (Flora, 1986), quando si verificò la rottura del compromesso tra liberalizzazione dei mercati e espansione del welfare caratterizzante l'*embedded liberalism* keynesiano. La traiettoria evolutiva del welfare state conobbe nei decenni successivi un lungo periodo di crisi, derivante dalla disgregazione delle premesse socioeconomiche e politico-istituzionali su cui era stata eretta l'architettura istituzionale preposta alla creazione di benessere (Ferrera *et al.*, 2000). Le trasformazioni sociali avvenute portarono infatti con sé la pressante insorgenza di nuovi rischi e nuove sfide, processi strutturali che tuttavia non hanno avuto lo stesso impatto sui livelli di protezione sociale garantiti dai diversi sistemi di welfare, per via delle relative differenze nelle modalità di socializzazione dei rischi (Castles *et al.*, 2010) e quindi del modo in cui le specifiche configurazioni istituzionali nazionali hanno mediato le dinamiche di cambiamento comuni (Esping-Andersen, 1998).

Nell'esaminare i principali vettori di cambiamento che hanno modificato radicalmente il panorama di riferimento dello Stato sociale, compromettendo l'equilibrio tra risorse e bisogni (Kazepov, 2010), è possibile distinguere tra l'insorgere di sfide e vincoli esterni al riadattamento così come a dinamiche interne di crisi istituzionale (Ferrera, 1996; Ascoli, 2011). Tra le dinamiche esogene ricordiamo in primo luogo il cambiamento dei profili sociodemografici: da un lato, il declino della fertilità e le dinamiche di invecchiamento mutano la composizione della popolazione; dall'altro, con la ridefinizione dei rapporti di genere e la perdita di stabilità delle strutture familiari tradizionali inizia a venir meno il principale punto di riferimento degli schemi di protezione sociale (soprattutto per il modello occupazionale di Stato sociale). Un secondo fattore esogeno è rappresentato dalla globalizzazione economica e finanziaria. Durante la fase espansiva, il welfare state poteva contare su una condizione di rapida crescita economica, tale da sostenere il progressivo aumento della spesa sociale. Questo equilibrio si incrinò con le crisi petrolifere degli anni Settanta, la rottura degli accordi di Bretton Woods, la caduta dei tassi di crescita ed occupazionali e il crescente sbilanciamento tra entrate e spesa pubblica (Castles *et al.*, 2010). Queste trasformazioni confluiscono nella più ampia transizione verso la società postindustriale, con conseguenti spinte verso la terziarizzazione dell'economia e il decentramento produttivo, la differenziazione dei consumi e la flessibilità dei rapporti di lavoro (Esping-Andersen, 1998). Infine, occorre aggiungere il ruolo dell'Unione Europea in dal momento che il percorso di integrazione europea si è evoluto anche attraverso la ridefinizione della relazione tra livello nazionale e sovranazionale, con conseguente impatto sulla struttura della cittadinanza sociale in Europa (Ferrera, 2005).

Per quanto riguarda le dinamiche endogene, la crisi del welfare state si caratterizza per la rilevante perdita di legittimazione dello Stato sociale: oggetto di contestazione sono gli eccessivi costi connessi alla spesa sociale, la scarsa efficienza delle politiche sociali, l'eccessiva espansione dell'apparato burocratico-amministrativo (Kazepov & Carbone, 2007). Ferrera (1996) sottolinea come lo stato sociale e il suo principale strumento (le assicurazioni obbligatorie) abbiano subito un progressivo irrigidimento e ripiegamento su se stessi, perdendo il loro distintivo carattere di risposta strumentale ai bisogni effettivi dei suoi destinatari.

1.2.2. Neoliberismo e retrenchment del welfare state

Pierson (2002) e Taylor Gooby (2004) definiscono il periodo di crisi successivo agli anni Settanta "età dell'argento di austerità permanente", per contrasto rispetto alla precedente *golden age* del welfare state. Si tratta di una fase di riadattamento istituzionale in cui i sistemi nazionali hanno intrapreso complessi processi di ricalibratura (Ferrera *et al.*, 2000) potendo disporre di risorse limitate: scopo primario divenne conciliare le dimensioni della redistribuzione e della solidarietà sociale con le pressioni all'efficienza e competitività economica (controllo dei costi e alleggerimento dei bilanci pubblici). Saraceno (2013) evidenzia un aumento della selettività delle politiche e della residualità delle stesse rispetto a famiglia e mercato.

Sul piano degli argomenti retorici di legittimazione, il periodo di crisi e riforma del welfare state ha visto un importante cambiamento paradigmatico in materia di politica socioeconomica, inteso come ampia cornice di concetti e standard relativi alla natura e alle cause dei problemi da affrontare in ambito di policy, agli scopi da perseguire e agli strumenti da utilizzare (Hall, 1993): il passaggio dal predominio della teoria economica keynesiana al neoliberismo. Con l'espressione *neoliberal turn* si indica quell'insieme di idee economiche e sociali che negli anni Settanta riformulò e radicalizzò le posizioni classiche del liberismo (Ferrera, 2013).

Il paradigma neoliberista si caratterizza innanzitutto per la fiducia nelle capacità autoregolatrici del mercato. Di conseguenza, le funzioni delle istituzioni statali devono essere limitate affinché possa realizzarsi, senza interferenze, la piena espansione dei mercati (Jobert, 1994). Le politiche sociali sono invece interpretate come un costo, ed anzi un elemento di distorsione rispetto alle necessarie dinamiche di competizione e concorrenza economica. In questa prospettiva le disuguaglianze rappresentano un elemento di stimolo per motivare gli attori economici e quindi la crescita. Si nota quindi un importante slittamento della concezione di responsabilità in relazione alla crescita economica e alla sicurezza sociale: queste cessano di costituire materia di interesse pubblico e statale per divenire un connotato delle azioni degli individui che agiscono sul mercato (OECD, 1994).

La superiorità accordata al mercato rispetto agli altri meccanismi di allocazione e distribuzione di benessere si accompagna alla critica del welfare state keynesiano, accusato di burocratizzazione e

paternalismo, e di aver prodotto un eccesso di egualitarismo e tassazione, nonché una generale cultura assistenziale deresponsabilizzante. Tutti questi elementi avrebbero generato conseguenze deleterie in termini di efficienza economica e propensione al rischio. Accanto all'attenzione verso concorrenza non distorta, disciplina fiscale e di bilancio, deregolazioni, liberalizzazioni e privatizzazioni, il neoliberismo prevede l'impegno verso la flessibilizzazione dei mercati del lavoro e una riforma del welfare nella direzione dello smantellamento o comunque del forte contenimento degli schemi protettivi basati su spettanze (*entitlement programs*). Le politiche di protezione sociale cambiano radicalmente, divenendo politiche dell'offerta (di lavoro), o *supply side* (Saraceno, 2013). Obiettivo principale diviene incentivare la partecipazione al mercato del lavoro, coerentemente il pieno impiego rappresenta una conseguenza attesa della maggior competitività delle imprese, sostenute dalla moderazione salariale, e non un esito di politiche di sostegno alla domanda (Palier, 2013). In questa cornice si inserisce l'orientamento verso l'attivazione, quale concetto guida dei processi di ristrutturazione dello Stato sociale e della regolazione dei mercati del lavoro (Bifulco, 2005). L'attivazione mira a perseguire l'obiettivo dell'inclusione, intesa come partecipazione alla vita sociale prioritariamente attraverso il lavoro e lo sviluppo delle capacità del singolo, piuttosto che come risarcimento di uno svantaggio attraverso forme di sostegno al reddito (Van Berkel & Møller, 2002).

Sul profilo dei concreti adattamenti di policy, la necessità di contenere i costi e al contempo farsi carico dei nuovi profili di rischio ha dato origine a un diffuso ripensamento degli schemi e delle modalità dell'intervento pubblico. La strada maggiormente percorsa è stata quella del *welfare mix* e di un generale processo di sussidiarizzazione delle politiche sociali, attraverso il ricorso al decentramento amministrativo e alla riorganizzazione territoriale delle politiche sociali (*rescaling*); il coinvolgimento di attori non pubblici nella programmazione, gestione e attuazione delle politiche sociali (*governance*) (Kazepov, 2008).

La prospettiva neoliberista ha avuto un impatto istituzionale riconoscibile tra gli anni Ottanta e Novanta, seppure fortemente differenziato a seconda del paese e del regime di welfare considerato (Ferrera, 2013), ma non ha condotto allo smantellamento delle politiche sociali o a una compiuta riconfigurazione privatistica del welfare (Pierson, 1994). Jenson (2012) sottolinea come il neoliberismo non abbia mai effettivamente intaccato le fondamenta istituzionali dello Stato sociale, né abbia mai determinato un effettivo collasso della spesa pubblica in protezione sociale. La già citata ricalibratura del welfare state ha seguito, piuttosto, una strategia incrementale di "inseguimento adattivo", concretizzandosi per lo più in mutamenti ai margini e poche riforme strutturali, a causa di ostacoli rappresentati da aspettative stabilizzatisi durante lo scivolamento distributivo dei decenni precedenti, nonché da vincoli di *path dependency* nei percorsi di spesa sociale (Ferrera, 2006; Boeri *et al.*, 2000).

1.2.3. Investimento sociale

Tra gli anni '80 e '90 gli effetti più evidenti del perdurante disallineamento tra protezione sociale e struttura economica e produttiva si sono manifestati nelle trasformazioni del mercato del lavoro (crescita della segmentazione e delle disuguaglianze, dell'instabilità e della disoccupazione) e in un generalizzato aumento di povertà e vulnerabilità sociale (Ranci, 2010; Ranci & Migliavacca, 2011). Al contempo, nell'ambito del dibattito politico su economia e welfare state, si è verificata una graduale perdita di consenso della prospettiva neoliberista (Abrahamson 2010), inefficace sia nel produrre i risparmi desiderati in materia di spesa pubblica, sia nell'instaurare una condizione di giustizia sociale fondata sul libero mercato (Deacon *et al.*, 1997; Perkins *et al.*, 2004). Nei tardi anni Novanta iniziano a diffondersi nuove idee riguardanti la relazione tra economia e welfare state e il ruolo delle politiche sociali (OECD, 1997; Giddens, 1998; Esping-Andersen *et al.*, 2002; Rodrigues, 2003). All'origine di tali contributi vi è la constatazione dei fallimenti del mercato, così come la critica rispetto al post war welfare state keynesiano, considerato inadeguato rispetto a un contesto fortemente mutato in termini economici e sociali. Non si tratta di una teorizzazione esaustiva, quanto piuttosto una convergenza di alcune prospettive critiche, provenienti sia da organizzazioni internazionali (come l'OECD, l'UNICEF, la Commissione Europea) sia dalla comunità intellettuale (Ferrera, 2013). Nonostante l'utilizzo di differenti termini e etichette, secondo Morel *et al.* (2012a) è possibile individuare un forte tratto comune a questi contributi analitici: una rivalutazione del ruolo del welfare state e il riferimento a una logica di policy basata sul *social investment*, ovvero su politiche sociali dal carattere produttivo (in relazione all'economia) e preparatorio (per quanto concerne i nuovi rischi sociali). Nella definizione proposta da Lundvall & Lorenz (2012), per *investimento sociale* si intende quella spesa pubblica che mira a combinare la soluzione di problemi sociali con il rilancio della performance economica. Le politiche sociali non sono quindi considerate un gravame sulle economie, ma piuttosto come un investimento nello sviluppo e valorizzazione del capitale umano e quindi come un fattore produttivo, da cui ci si attendono risultati in termini di sviluppo e crescita occupazionale (Gazier & Gauthier, 2009). Le analisi riconducibili al SI mirano quindi a ridefinire principi, obiettivi e strumenti dello Stato sociale, in un contesto postindustriale in cui la conoscenza è considerata il principale motore della crescita economica (*knowledge economy*). Le politiche sociali sono chiamate a un intervento mirato non soltanto alla riparazione dell'ineguale distribuzione di risorse causate dai meccanismi di mercato, quanto soprattutto alla preparazione di una forza lavoro flessibile e competente, in grado sia di adattarsi ai mutevoli bisogni del mercato, sia di divenire motore di tali cambiamenti.

Dal momento che i nuovi rischi sociali minacciano soprattutto lavoratori con un basso livello di competenze, giovani, donne che lavorano, famiglie con bambini e immigrati, il SI propone la ridefinizione degli obiettivi di policy seguendo una *life course perspective* (Esping-Andersen *et al.*, 2002), al fine di accrescere l'inclusione sociale; minimizzare il trasferimento intergenerazionale di

svantaggi e povertà garantendo invece l'uguaglianza delle opportunità; preparare gli individui e famiglie a far fronte alle condizioni lavorative caratterizzanti l'economia contemporanea (minor sicurezza sul lavoro, maggior precarietà nelle forme contrattuali) (Jenson, 2012). Queste forme di investimento consentiranno, nelle formulazioni dei sostenitori del SI, a individui e famiglie di mantenere la responsabilità per il proprio benessere (principalmente attraverso la partecipazione al mercato del lavoro) così da garantire la sostenibilità dei sistemi di welfare (attraverso la tassazione e il minor carico di politiche sociali passive).

Concludendo, l'approccio del SI propugna una nuova impostazione dello Stato sociale, etichettato variamente come "new social investment state" (Taylor-Gooby, 2008), "developmental welfare state" (Hemerijck, 2008), "new welfare state" (Esping-Andersen *et al.*, 2002): si ritiene necessario riallineare e modernizzare il sistema di welfare rispetto alle esigenze imposte da società postindustriali, in materia di nuovi rischi e bisogni sociali. La teoria dello Stato propugnata dai sostenitori del SI prevede che il welfare state recuperi una funzione redistributiva, offrendo protezione sociale ai cittadini (*piggy bank function*). Al contempo lo Stato deve assumere un connotato attivo e capacitante, offrendo servizi che supportino gli individui rispetto alle mutevoli contingenze e transizioni del ciclo di vita (Sabel *et al.*, 2010; Hemerijck, 2012).

1.3. Il social investment: paradigmi a confronto

La critica all'approccio neoliberista, secondo cui sarebbe necessario ridimensionare fortemente il welfare state per liberare risorse in ambito economico, non ha condotto a un mero ritorno alla concezione dello Stato sociale di stampo keynesiano. Il social investment propugna infatti una riforma dell'architettura istituzionale dello Stato sociale con l'obiettivo di renderlo appropriato nel rispondere ai nuovi profili di rischio e alle esigenze imposte dalla società della conoscenza (Hemerijck, 2008; Eichhorst & Marx, 2011). La significatività di tale prospettiva conduce Hemerijck (2012) a proporre una periodizzazione basata su tre differenti ondate di trasformazione o riconfigurazione dei sistemi di welfare. Tale interpretazione si fonda sulla successione di tre paradigmi socio-economici, ad ognuno dei quali corrisponde una differente concezione del rapporto tra politiche sociali e sistema economico. Le tre ondate di trasformazione dei sistemi di welfare sono le seguenti:

1. La fase dell'espansione del welfare state e del keynesismo, che ha avuto inizio con la fine della Seconda Guerra Mondiale. Il keynesismo considera prioritario il sostegno alla domanda (*demand-side approach*), e intende le politiche sociali sia come uno strumento di bilanciamento degli squilibri causati dall'economia, sia come uno strumento per favorire la crescita economica.
2. La fase del ritiro del welfare e del neoliberismo, che ha avuto origine indicativamente a partire dalle crisi petrolifere della seconda parte degli anni '70. Il neoliberismo assegna

priorità all'offerta (*supply-side approach*), considera le politiche sociali come una spesa penalizzante per le finanze dello Stato e come un ostacolo alla crescita economica.

3. La fase del social investment, le cui radici sono rintracciabili nella seconda metà degli anni '90. L'approccio del SI si posiziona sul lato dell'offerta, ma propugna una teoria positiva dello Stato poiché considera le politiche sociali come un fattore di produttività economica finalizzato allo sviluppo del capitale umano.

Le radici originarie della prospettiva del social investment sono rintracciabili nel concetto di *productive social policy*, che caratterizzava la configurazione del welfare state social-democratico svedese intorno agli anni Trenta del Novecento: la principale significatività di tale principio risiede nello stretto legame tra uguaglianza e diritti sociali, da un lato, ed efficienza economica, dall'altro (Esping-Andersen, 1992; Andersson, 2005). Se questo elemento costitutivo del SI richiama da vicino alcuni aspetti del pensiero keynesiano (come il legame positivo tra politiche di welfare e crescita), importanti differenze riguardano il modello familiare di riferimento e l'accento posto sul concetto di investimento. Il keynesismo mira a garantire occupazione e diritti sociali innanzitutto al soggetto lavoratore (*breadwinner*), mentre gli altri membri del nucleo familiare godono di diritti sostanzialmente per via indiretta, attraverso cioè il loro legame con il capofamiglia (Jenson, 2012). La prospettiva del SI adotta uno spettro d'azione più ampio, non è limitata alla sfera della produzione e diretto ai bisogni e rischi che caratterizzano tutti gli individui durante il loro intero ciclo di vita. Ne deriva l'importanza accordata all'educazione e alla formazione, alla partecipazione femminile al mercato del lavoro, a un modello familiare *two earner/two carer* e alle politiche per l'infanzia (Ferrera, 2009).

Per quanto riguarda l'orizzonte temporale di riferimento, se l'approccio keynesiano è teso al sostegno della domanda nel presente, principalmente attraverso politiche sociali anticicliche passive, il SI condivide con la prospettiva neoliberista uno sguardo rivolto al futuro. Nella retorica monetarista infatti, il controllo del bilancio pubblico e la riduzione della spesa sono necessari in vista del benessere delle generazioni future. Anche l'orientamento verso l'attivazione, comune alle due prospettive considerate, risponde a una logica simile poiché mira all'inclusione sociale incentivando la valorizzazione delle risorse individuali, affinché individui e famiglie possano, principalmente attraverso la partecipazione al mercato del lavoro, accedere alle risorse necessarie per il proprio benessere. Nella concezione dell'attivazione neoliberista, l'aspetto della qualità del lavoro tende ad assumere una rilevanza secondaria poiché i diritti contrattuali, la protezione salariale e del posto di lavoro sono considerati elementi di rigidità che vanno a detrimento delle dinamiche di libero mercato e delle conseguente esigenze di mobilità, flessibilità salariale e delle condizioni di lavoro. Come sottolineato da Peck (2001), un simile approccio determina risultati distorti in termini di aumento delle disuguaglianze, rischio di povertà anche per chi ha un lavoro (riduzione dei salari e peggioramento qualitativo), spirali negative in cui si intersecano insoddisfazione, precarietà, lavori di

bassa qualità e a bassa remunerazione. Di converso, nel paradigma del SI viene sottolineata l'importanza della trasformazione qualitativa del lavoro, per valorizzare la formazione e all'acquisizione di competenze da parte dell'individuo conducendo ad occupazioni soddisfacenti e remunerative (Taylor-Gooby, 2014). Questa condizione, a sua volta, consentirà di mantenere la sostenibilità del welfare tramite la tassazione e di accrescere la competitività del sistema economico, realizzando così un circolo virtuoso di giustizia sociale e crescita (Bigos *et al.*, 2013). Da tali assunti deriva l'interesse pubblico, e quindi il ruolo del welfare state, ad investire in educazione e nei servizi per l'infanzia; in politiche di supporto per la formazione e la ricerca di lavoro; in misure che facilitino la partecipazione al mercato del lavoro facilitando la conciliazione cura-lavoro (e "liberando" le risorse costituite dal capitale umano femminile) (Hemerijck, 2013). Uno dei principali obiettivi del SI è infatti la minimizzazione del trasferimento intergenerazionale delle disuguaglianze, attraverso la promozione dell'uguaglianza delle opportunità, delle possibilità di scelta e di realizzazione delle potenzialità individuali (Morel, 2013).

La prospettiva del social investment vuole costituire un approccio originale rispetto alla relazione tra economia e welfare, ma risente di una costitutiva ambiguità (Jenson, 2012). Secondo Morel *et al.* (2012b), due sono i filoni principali di riflessione che innervano questa prospettiva: la variante socialdemocratica (Esping-Andersen *et al.*, 2002) e la "Terza via" (Giddens, 1998). Pur condividendo la necessità di ripensare al ruolo e all'architettura istituzionale del welfare state, in risposta ai nuovi rischi sociali e alle nuove sfide di competitività, produttività e sostenibilità, tali visioni propugnano interpretazioni differenti rispetto al concetto di produttività della spesa sociale, di cittadinanza sociale e di uguaglianza:

- Secondo la variante social-democratica, la formazione del capitale umano deve necessariamente accompagnarsi alla creazione di una rete di sicurezza protettiva rispetto ai bisogni instabili dell'economia (Andersson, 2005). L'investimento prevede come propria precondizione la sicurezza e l'organizzazione del nuovo welfare state deve emergere da una combinazione di protezione e promozione sociale.
- L'approccio ispirato alla Terza via mostra maggiori punti di contatto con la concezione neoliberista di attivazione, poiché declina l'uguaglianza come parità di opportunità, la cui realizzazione spetta alla responsabilità individuale. La riforma del welfare dovrà allora consistere primariamente nel passaggio da politiche sociali passive a politiche attive di investimento sociale.

Le divergenze tra le due varianti e possono dare adito a interpretazioni contraddittorie o ancora, alla progettazione e implementazione di politiche basate su un'interpretazione selettiva e quindi limitata della prospettiva del social investment (Cantillion, 2011).

1.4. Social investment strategy

Come detto, elemento cruciale del SI è il concetto di produttività della spesa sociale: le politiche sociali dovrebbero condurre, nel futuro, a risultati positivi in termini di crescita economica dovuta sia a un aumento quantitativo dell'occupazione, sia a un incremento qualitativo nella produttività del lavoro. Tutto ciò avrebbe un duplice effetto positivo. In primo luogo, la base degli introiti statali (tasse) risulterebbe ampliata per via dell'aumento del numero dei lavoratori e dei crescenti guadagni degli stessi. In secondo luogo, l'accresciuta produttività determinerebbe effetti aggregati positivi sulla competitività dell'economia nazionale. Inoltre, il successo di una strategia di social investment solleverebbe gli individui dalla dipendenza rispetto alla fornitura di sussidi e forme di sostegno passivo, garantendo la sostenibilità del sistema di welfare e la possibilità di utilizzare le risorse nello sviluppo di capitale umano e contemporaneamente nella protezione delle categorie svantaggiate (Hemerijck, 2013). Affinché una simile concatenazione divenga realizzabile è necessaria l'attuazione di una strategia comprensiva e di lunga durata che consiste nella progettazione e implementazione di misure di policy riguardanti le relazioni tra sistema di welfare, sistema formativo e mercato del lavoro, orientate a sostenere l'individuo lungo il proprio intero arco di vita. Alla base di una strategia di social investment vi è una concezione dell'inclusione sociale che si lega primariamente alla partecipazione al mercato del lavoro. Le politiche pubbliche sono quindi finalizzate a consentire e sostenere l'individuo nell'acquisizione di abilità e competenze necessarie per cercare un lavoro, adattarsi alle cangianti esigenze che caratterizzano l'economia postindustriale (flessibilità lavorativa) ed evitare di incorrere nei nuovi profili di rischio e vulnerabilità sociale (*in-work poverty*, precarietà, disoccupazione di lungo periodo). L'individuo, in quanto responsabile del proprio benessere, deve essere quindi "preparato" a cogliere le opportunità del mercato. In questa logica, le politiche sociali devono fornire un "trampolino" più che una rete di sicurezza (Jenson, 2012).

Dal punto di vista della realizzazione empirica il social investment dev'essere quindi considerato come un insieme di *package* interdipendenti di iniziative di policy che attraversano diverse aree della protezione sociale (Hemerijck, 2013). La realizzazione di tali sinergie richiede investimenti dal punto di vista delle risorse impiegate, e una pianificazione di lungo periodo (Morel *et al.*, 2012b; Esping-Andersen, 2009). La compiuta realizzazione di una strategia di SI implica dunque l'implementazione di un composito insieme di misure: misure che concorrono alla "preparazione" di un capitale umano individualmente responsabile rispetto alla propria indipendenza economica nell'ambito di un mercato del lavoro instabile e flessibile; misure compensative di "protezione" e sostegno al reddito rispetto a condizioni di povertà o basse retribuzioni che mettono a rischio l'inclusione sociale degli individui e necessitano efficaci misure redistributive.

In letteratura, sono state individuate tre aree di politica pubblica cui è attribuita rilevanza centrale (Morel, 2013; Kazepov & Ranci, 2016):

1. L'investimento in capitale umano
2. La defamilizzazione dei compiti di cura
3. L'occupazione e la qualità del lavoro

1.4.1. Investimento in capitale umano

L'*investimento in capitale umano*, nello sviluppo e nella preservazione dello stesso durante il corso di vita, chiama in causa le politiche riguardanti l'educazione e la formazione. Esse devono avere inizio nei primissimi anni di vita e continuare idealmente durante tutto l'arco dell'esistenza lavorativa (*lifelong learning*), al fine di garantire all'individuo un set di competenze aggiornate e di evitare il deterioramento del capitale umano. Lo sviluppo del capitale umano coinvolge i servizi per l'infanzia, affinché tutti i bambini abbiano una stessa base di partenza in termini di opportunità, il sistema scolastico e universitario ed in particolare la formazione professionale, la formazione sul lavoro e le iniziative finalizzate all'apprendimento continuo di *skills* (Cantillon & Van Lancker, 2012). Il social investment porta in primo piano il rapporto tra sistema di welfare e sistema educativo, e quindi la connessione tra protezione sociale ed educazione, in quanto parte di una strategia univoca di welfare finalizzata a garantire uguaglianza di opportunità agli individui (Agostini, 2013).

Gli investimenti nell'educazione prescolare e nella cura della prima infanzia sono considerati fondamentali per favorire l'uguaglianza delle opportunità. Infatti le competenze sociali e cognitive che risultano poi "vincenti" in un'ottica di *lifelong learning* e sarebbero acquisite dai bambini già in età prescolare (Esping-Andersen, 2009). L'investimento sulla prima infanzia risponde quindi alla volontà di eliminare uno svantaggio iniziale che rischia di riverberarsi negativamente su tutto il percorso di vita successiva: i bambini che crescono in condizioni di povertà hanno minori probabilità, rispetto ai loro pari età di avere una carriera scolastica positiva e di realizzare il loro potenziale socioeconomico in età adulta (Commissione Europea, 2013c).

Per quanto riguarda il sistema scolastico e universitario, evidenze empiriche dimostrano la convenienza degli investimenti educativi in termini di benefici economici per la società (crescenti all'aumentare del livello di istruzione raggiunto), derivanti soprattutto dalle tassazioni sul reddito e dalla diminuzione di risorse da impiegare in politiche passive (OECD, 2013). Meno netti e definiti appaiono invece gli effetti dal punto di vista dell'uguaglianza delle opportunità (Esping-Andersen, 2013; Paci, 2013).

Infine, la partecipazione a opportunità di formazione anche al di fuori del sistema educativo rappresenta un rilevante mezzo di empowerment per l'individuo, perché contribuisce ad accrescere le sue competenze e quindi le possibilità di sfruttare le opportunità cangianti offerte dal mercato ma anche di limitarne gli effetti negativi, come evidenziato dall'aumento nella frequenza di transizioni

positive (dalla disoccupazione o dall'inattività all'occupazione) per coloro i quali partecipano a programmi e iniziative di formazione continua.

1.4.2. Defamilizzazione dei compiti di cura

L'area della *defamilizzazione dei compiti di cura* riguarda la relazione tra la famiglia e l'economia, ovvero quell'insieme di politiche rivolte a consentire un utilizzo efficiente del capitale umano, facendo sì che il più alto numero possibile di individui partecipi al mercato del lavoro (Morel, 2013). Nell'ottica del SI, il welfare state dovrebbe investire in politiche finalizzata a "sollevare" le famiglie dalle responsabilità di cura nei confronti di bambini (attraverso servizi di cura per la prima infanzia e schemi di congedo parentale), anziani non autosufficienti, disabili, facilitando così la conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro. Lo scopo è quello di fornire agli individui un ampio spettro di scelte relative ai compiti di cura familiare, con conseguente creazione di opportunità positive in termini di ricerca di lavoro e formazione. Si mira innanzitutto a liberare risorse produttive (capitale umano), innalzando i tassi di occupazione femminili (Esping-Andersen, 2002). In proposito, la Commissione Europea (2013) sottolinea l'esistenza di una correlazione positiva tra il tasso di occupazione di donne con figli molto giovani e la percentuale di copertura dei servizi per l'infanzia formali. Servizi per l'infanzia diffusi (e per l'assistenza ad anziani non autosufficienti) e di alta qualità e generosità dei congedi parentali contribuiscono sia all'eguaglianza di opportunità per i bambini in età prescolare sia all'uguaglianza di genere (Morgan, 2012).

Da tali iniziative ci si attende infine un duplice aspetto positivo per le unità familiari: esse renderebbero le famiglie meno esposte al rischio di povertà (grazie al modello *two earner/ two carer*) e più in grado quindi di realizzare i propri desideri di fertilità. Conseguenza attesa delle politiche per le famiglie è quindi anche, sotto il profilo demografico, il mantenimento del tasso delle nascite almeno al livello di riproduzione della popolazione ai fini della sostenibilità complessiva del sistema di welfare.

1.4.3. Occupazione e qualità del lavoro

Nell'approccio del social investment, il concetto di esclusione sociale viene declinato innanzitutto nei termini di esclusione o marginalità rispetto al mercato del lavoro, condizione che funge da innesco a una serie di rischi di carattere individuale e sociale quali disoccupazione di lungo periodo, povertà, isolamento e rottura delle reti sociali, stress psicologico e interno alla famiglia. La dimensione quantitativa dell'occupazione dev'essere tuttavia considerata congiuntamente rispetto a quella qualitativa (Munoz de Bustillo *et al.*, 2009), proprio per via della configurazione dei rischi nelle nuove società della conoscenza. Da questo punto di vista, la Commissione Europea (2013, 2014) ha recentemente richiamato l'attenzione sull'espansione del fenomeno dei *working poor* (individui che,

pur svolgendo un'attività lavorativa, vivono sotto la soglia della povertà) in diversi paesi europei. Fattori come la stagnazione dei salari, le riforme del mercato del lavoro, l'aumento della flessibilità hanno contribuito a una condizione per cui l'attività lavorativa si accompagna a livelli di reddito bassi. È inoltre importante notare come in molti paesi la precarietà (soprattutto per i giovani e per le donne) non costituisca un percorso di transizione verso lavori migliori, conducendo invece a continui passaggi tra lavori precari di bassa qualità. Da quanto detto si può dedurre che la spinta di matrice neoliberista alla partecipazione al mercato del lavoro, con qualunque occupazione (*lavoro purchessia*), non costituisce di per sé un presupposto di inclusione sociale e non si qualifica dunque necessariamente come approccio finalizzato alla promozione delle competenze degli individui.

Per quel che concerne la qualità del lavoro, la letteratura ha sottolineato la multidimensionalità di tale concetto, che abbraccia non solo il livello dei salari, le condizioni lavorative e la tipologia di contratto, ma arriva a toccare sfere più ampie legate ad esempio alle opportunità di formazione e alla possibilità di conciliare vita lavorativa e cura familiare, (Gallie, 2013; Erhel & Guergoat-Larivière, 2010). La questione cruciale riguarda supportare l'individuo nell'affrontare percorsi occupazionali sempre più differenziati e frammentati durante il corso di vita, riducendo le probabilità di restare intrappolato in condizioni lavorative insoddisfacenti (*dead end jobs*) o di inattività prolungata e dipendenza da schemi assistenziali. Invece, obiettivo delle politiche pubbliche dev'essere quello di fornire "ponti sociali" e forme di "sicurezza attiva" (Hemerijck, 2012; Morel, 2013) affinché gli impieghi atipici e le frequenti transizioni vissute nell'ambito del mercato del lavoro fungano da tappe ascensionali verso una carriera lavorativa sostenibile (*making transitions pay*). Il social investment evidenzia dunque la stretta interrelazione necessaria tra *flessibilità* e *sicurezza*, così come la rilevanza strategica delle dei servizi per il lavoro e delle *active labour market policies*. Queste ultime infatti, piuttosto che versare un reddito sostitutivo ai disoccupati, mirano a sostenerli in modo attivo affinché rientrano nel mercato del lavoro, riducendo così durata e intensità della disoccupazione (Bonoli, 2012).

1.5. Implementazione e criticità

Secondo Eichhorst e Hemerijck (2008), l'implementazione di una strategia di investimento sociale necessita di un alto grado di complementarietà istituzionale. Recenti studi empirici sulle composizioni interne della spesa sociale di 21 paesi membri dell'OECD (Nikolai, 2012; Cantillon & Van Lancker, 2013), così come sulla varietà di politiche del lavoro orientate all'investimento sociale (Bonoli, 2012), hanno dimostrato che non esiste ancora, in Europa, una tendenza universalmente diffusa di riforma delle architetture istituzionali che vada nella direzione del *new welfare state* (Bonoli & Natali, 2012) fondato sul SI. A simili conclusioni giungono anche altri contributi che affrontano, da angolazioni più o meno specifiche, la questione dell'implementazione e quindi dell'effettivo verificarsi di un "social

investment turn” (Morel, 2013; Palier, 2013). L’approccio del SI si declina insomma, in Europa, secondo diversi gradi di penetrazione e varie dinamiche di implementazione (Bouget et al., 2015).

Solo pochi paesi, significativamente quelli del Nord Europa, hanno adottato un approccio comprensivamente coerente rispetto ai principi e alle logiche di policy del social investment, coordinando attivazione e prevenzione con protezione sociale estensiva, investimenti in educazione e promozione di un’uguaglianza intesa sia dal punto di vista delle opportunità che dei risultati o delle condizioni (Morel, 2013). I paesi anglosassoni assegnano invece un’attenzione prioritaria all’investimento in capitale umano, con grande importanza delle fonti private in ambito educativo, che si accompagna tuttavia a una minore spesa pubblica in politiche di compensazione. Essi rappresentano un esempio di investimento sociale più vicino alla variante liberale della Terza Via. Nell’Europa continentale, l’allocazione delle risorse è generalmente sbilanciata a favore delle politiche di compensazione, pur con eccezioni settoriali anche molto rilevanti.

Presenteremo ora una revisione di alcuni contributi più specifici che affrontano criticamente la questione dell’implementazione di strategie di SI, attribuendo rilevanza ai seguenti fattori:

1. La stratificazione sociale
2. La crisi economica e il ruolo dell’UE
3. Le condizioni contestuali e gli effetti sinergici tra differenti ambiti di policy

1.5.1. La stratificazione sociale

Secondo alcuni autori, il social investment dimostrerebbe gravi limiti sul versante della protezione dei gruppi vulnerabili. Cantillion & Vandenbroucke (2013) sostengono che il SI attribuisca eccessiva importanza alle questioni dell’occupabilità e dell’attivazione, sottovalutando invece la necessità di politiche redistributive, per contrastare le dinamiche strutturali di funzionamento del mercato del lavoro e soprattutto le forti spinte esercitate dalla posizione di classe. L’obiettivo dell’uguaglianza delle opportunità e il focus sul futuro rischia quindi di penalizzare ulteriormente coloro i quali si trovano in una posizione svantaggiata nella situazione attuale, specialmente coloro i quali non sono occupabili neppure in prospettiva (Saraceno, 2013). L’accento posto sulla responsabilità individuale rispetto a quella collettiva e sul riorientamento della spesa sociale rischierebbero di rendere il welfare state meno efficace nel combattere la povertà (Cantillion, 2011). Queste posizioni mostrano punti di contatto con Nolan (2013), il quale critica la concezione produttivistica delle politiche sociali che caratterizza il SI, ritenendo che un simile approccio rischi di far passare in secondo piano una concezione delle politiche sociali basata sull’esistenza di diritti connessi alla cittadinanza.

Evidenze empiriche hanno dimostrato come politiche mirate all’investimento sul capitale umano e sull’attivazione trovino importanti ostacoli per via della persistente rilevanza della stratificazione in termini di classe sociale, che influisce pesantemente sull’accesso alle risorse da parte di individui e

gruppi (Pintelon *et al.*, 2013; Cantillion & Van Lancker, 2012). Con l'espressione "Matthew effect", si vuole appunto descrivere situazioni in cui le politiche di investimento tendono a favorire coloro i quali sono relativamente meno svantaggiati, con ulteriore peggioramento delle condizioni dei gruppi più deprivati (Van Lancker & Ghysels, 2012). Nell'ambito del childcare, sono stati documentati casi in cui famiglie con un maggior livello di reddito abbiano sfruttato maggiormente le opportunità offerte dai servizi per l'infanzia (Vanderbroucke *et al.*, 2011). Un effetto simile può essere osservato anche rispetto agli effetti della formazione per gli adulti e alla selettività delle politiche attive, che può risultare nell'esclusione da tali misure dei soggetti più difficilmente occupabili. La rilevanza della dimensione di classe è sostenuta anche da Taylor-Gooby (2014), il quale sottolinea come l'approccio centrato sul lavoro del nuovo welfare state, con la conseguente priorità accordata alla partecipazione al mercato del lavoro, abbia concretamente condotto a un aumento della mobilità degli individui, ma non al miglioramento della qualità del lavoro o al superamento di condizioni di povertà e disuguaglianza. Ne deriva, secondo l'autore, una necessità di rafforzamento dei diritti dei lavoratori e delle condizioni contrattuali, affinché si possa verificare una distribuzione maggiormente equa dei benefici economici legati all'investimento sociale. In quest'ottica, l'enfasi posta dal SI sul concetto di uguaglianza delle opportunità si dimostra debole nell'affrontare la questione delle disuguaglianze esistenti (o disuguaglianze delle condizioni) di carattere sociale ed economico. Tali disuguaglianze acquisiscono soprattutto nel contesto attuale di crisi economica una nuova centralità, come dimostrato dalle crescenti disparità nella distribuzione dei redditi e dalle forti difficoltà economiche e sociali in cui versano gruppi specifici di outsider (ad esempio i giovani disoccupati scarsamente qualificati) (Diamond & Liddle, 2012).

Oltre alla classe, anche altre dimensioni di stratificazione sociale sembrano dimostrare una persistente rilevanza nello strutturare una diseguale distribuzione delle risorse. Nella sua disamina, Jenson (2009) sottolinea la presenza diffusa di una consapevolezza di genere nei principi ispiratori del SI. Tuttavia, tale consapevolezza non si sarebbe tradotta in un effettivo impegno verso l'uguaglianza nelle relazioni di potere tra uomo e donna adulta, aspetto che è rimasto in qualche modo in secondo piano rispetto alla retorica delle esigenze delle generazioni future o la supremazia delle motivazioni di carattere economico rispetto a quelle sociali e etiche. Anche la questione delle minoranze etniche genera preoccupazioni sia per quanto riguarda i sistemi educativi, sia per quanto concerne l'integrazione nel mercato del lavoro attraverso il possesso di competenze adeguate e aggiornate, terreno su cui anche i paesi del Nord Europa sembrano incontrare difficoltà (Lundvall & Lorenz, 2012). Infine, come vedremo parlando di occupazione giovanile, i mutamenti del lavoro e dei rischi sociali, nonché i vuoti di copertura dati dal permanere di schemi assicurativi fondati sul modello del breadwinner molto diffusi nell'Europa centro-meridionale, aumentano la vulnerabilità dei giovani sul mercato del lavoro (Popiunik & Ryan, 2011).

1.5.2. La crisi economica e il ruolo dell'UE

Ulteriori difficoltà nella progettazione e implementazione di politiche di investimento sociale sono da ricondurre a fattori esogeni di scala globale e internazionale. Negli ultimi anni i paesi europei si sono trovati ad agire nel contesto di una profonda crisi che ha avuto inizio nel 2007-2008 come crisi finanziaria globale, determinando poi un lungo periodo di recessione economica con conseguenze negative sul sistema economico, sulle imprese, sul piano della produttività del lavoro e dell'occupazione (Boeri & Bruecker, 2011). La perdita di lavoro è stata molto differenziata tra paesi e ha interessato soprattutto certi settori industriali (come l'edilizia) e gruppi che compongono la forza lavoro, come i giovani, i lavoratori temporanei e scarsamente qualificati (OECD, 2010). La natura multidimensionale della crisi si è rivelata poi in una serie di *aftershock* (Diamond & Liddle, 2012), crisi sociali e strutturali conseguenti che hanno aumentato la pressione esercitata sugli stati europei.

Per quanto riguarda le politiche di welfare, i governi hanno inizialmente reagito facendo uso di stabilizzatori automatici come i sussidi di disoccupazione e il sostegno al reddito dei lavoratori, in alcuni paesi come la Germania le risorse pubbliche sono state inoltre impiegate nel sostenere l'industria manifatturiera (Palier, 2010). Dal 2010 tuttavia, il perdurare della crisi e l'aumento ulteriore dei debiti pubblici hanno fatto sì che tutti i paesi europei abbiano abbandonato queste misure keynesiane anti-cicliche, annunciando piani di austerità fiscale e controllo dei costi, finalizzati non all'aumento dell'entrate attraverso la tassazione, ma alla riduzione dei costi principalmente attraverso diminuzione della spesa pubblica e privatizzazioni (Palier, 2013). Nell'ambito delle politiche sociali, la riduzione delle risorse dislocate si è accompagnata a riforme strutturali mirate alla flessibilizzazione del mercato del lavoro, l'innalzamento dell'età pensionabile, l'aumento della competizione e del ruolo degli attori privati nel campo dei servizi. Queste misure sono state più rilevanti nei paesi bismarckiani e del Sud Europa, maggiormente colpiti dalla crisi, accentuando peraltro la segmentazione tra insider e outsider nel mercato del lavoro (Palier, 2013; Streeck, 2010). In questo scenario, l'Unione Europea ha esercitato un ruolo non del tutto coerente. Da un lato, ha promosso politiche di investimento sociale, ad esempio attraverso la Strategia di Lisbona e la Strategia Europea per l'Occupazione (EES), ma soprattutto attraverso il lancio del *social investment Package for Growth and Social Cohesion*. In questo composito atto, di cui fanno parte una Comunicazione e una Raccomandazione della Commissione Europea, così come alcuni documenti di lavoro, si raccomanda agli stati membri di riformare i propri sistemi di welfare affinché l'intervento dello stato nel sociale sia diretto a preparare individui, famiglie e società a rispondere ai nuovi rischi sociali derivanti da un'economia competitiva e sempre più basata sulla conoscenza (Commissione Europea, 2013). Dall'altro lato, tuttavia, l'Unione ha esercitato pressioni in termini di vincoli di bilancio e controllo delle spese economiche effettuate dagli stati nazionali (Farnsworth & Irving, 2012).

La debolezza dell'“Europa sociale” si è tradotta nella difficoltà di adottare politiche comuni di natura sociale attraverso l'Open Method of Coordination (OMC), ovvero quella modalità di coordinamento tra paesi caratterizzante il policy-making europeo in materia di politiche sociali, che non risulta in misure legislative vincolanti da parte dell'Unione (Streeck, 2013). Sul fronte dell'“Europa economica” e della supervisione economico-finanziaria, le pressioni di Bruxelles hanno invece gradualmente sovrastato l'autonomia degli stati nazionali. L'intransigenza “rigorista” dell'Unione Monetaria Europea mantiene quindi, ad oggi, una posizione di primato che la dimensione sociale non è riuscita a scalfire, nonostante i numerosi richiami e le azioni di sostegno verso i temi del welfare e della crescita sostenibile (Ferrera, 2016). Questa contraddizione è sottolineata anche da Hemerijck (2017), il quale evidenzia come una strategia di SI richieda consistenti risorse economiche per poi produrre risultati sul lungo periodo e non attraverso risparmi immediati. Ciò risulta ovviamente in forte contrasto con le politiche di austerità sostenute dall'Unione Europea.

Analizzando criticamente i risultati ottenuti dalla Strategia di Lisbona per la crescita, l'occupazione e l'inclusione sociale, Cantillion (2011) nota come nel decennio precedente alla crisi, l'aumento del livello medio dei redditi e dell'occupazione si sia accompagnato a una paradossale stabilità dei tassi di povertà relativa e del numero di individui a rischio di povertà, soprattutto tra la popolazione in età lavorativa. In molti paesi europei, le disuguaglianze di reddito e la povertà sul lavoro sono addirittura aumentati (EAPN, 2007). Secondo l'autrice, l'enfasi posta dall'Unione Europea sulla competitività economica e sui “nuovi” bisogni dell'economia della conoscenza hanno portato a trascurare la necessità di continuare a proteggere gli individui contro i “vecchi”, ma sempre rilevanti, rischi sociali (principalmente per mezzo di tradizionali e generose forme di sostegno al reddito). La Strategia di Lisbona è quindi interpretata come una sorta di insoddisfacente compromesso tra i principi del neoliberismo e dell'investimento sociale, in cui al focus sull'occupazione non si è affiancato un parallelo impegno verso qualità (dei lavori e dei servizi) e uguaglianza, declinata in termini sia di reddito sia di opportunità (de la Porte & Jacobsson; Morel *et al.*, 2012b).

Alla debolezza dei meccanismi dell'Europa sociale si è aggiunta inoltre la pressione esercitata dall'Unione Europea affinché i paesi membri rispettassero i criteri di convergenza dell'Unione Economica e Monetaria. La priorità accordata alla sostenibilità finanziaria dei sistemi di welfare rispetto alla sostenibilità sociale, rende più difficoltosa l'adozione da parte dei governi di una strategia di lungo periodo che punti sulle sinergie generate da investimenti sociali produttivi e conseguente crescita economica (de la Porte & Jacobsson, 2012).

1.5.3. Il contesto istituzionale

Una differente prospettiva sulla possibilità di avvento effettivo del social investment come paradigma dominante e non solo emergente in ambito socioeconomico deriva non dall'individuazione di uno

shock come poteva essere la crisi del 2008, ma dall'accumulazione incrementale di misure di policy caratterizzate da un'importante qualità di innovazione (Palier, 2013). Si tratta di una concezione del cambiamento istituzionale inteso come risultato cumulativo di trasformazioni di minore entità che avvengono ai margini del sistema di welfare, basate su mutui aggiustamenti tra attori coinvolti che operano attraverso l'alterazione di pratiche esistenti: nel lungo e medio periodo, il risultato di tali processi incrementali può essere un'ampia e radicale trasformazione (Streeck e Thelen, 2005; Palier, 2010).

Nel caso delle politiche orientate a una strategia di social investment tuttavia, questa visione sembra non tenere nella debita considerazione il ruolo dei fattori contestuali socioeconomici e istituzionali nell'influenzare l'effettivo impatto di tali misure. In particolare, la mancanza di alcune pre-condizioni strutturali può rendere le politiche di investimento sociale largamente inefficienti o addirittura, similmente a quanto segnalato in riferimento a fattori di stratificazione sociale (Taylor-Gooby, 2014; Cantillion, 2011), controproducenti per quanto riguarda gli obiettivi di crescita economica e coesione sociale.

Kazepov & Ranci (2016) sostengono che gli squilibri interni della spesa sociale a favore di politiche sociali di tipo compensatorio (soprattutto pensioni per l'età avanzata) rispetto a misure di investimento (Nikolai, 2012) siano connessi, oltre che alla configurazione strutturale del mercato del lavoro (caratterizzato dall'esistenza di gruppi di outsider con alti tassi di disoccupazione o di precarietà) e alla scarsa efficacia del sistema educativo (Sacchi & Vesan, 2011), anche al mancato coordinamento tra mercato del lavoro, sistema di welfare e sistema d'istruzione. Tale relazione individua un nodo cruciale delle strategie di social investment, che sembra mancare nel contesto italiano: l'integrazione tra welfare e istruzione per l'implementazione di politiche centrate sullo sviluppo di lungo periodo del capitale umano (Agostini, 2012). In aggiunta, la presenza di una profonda frattura territoriale tra il Nord e il Sud del paese, che in ambito sociale conduce addirittura a distinguere due diversi sistemi di welfare (Ascoli, 2011), e l'indebolimento del coordinamento nazionale aggravato dai recenti processi di riorganizzazione territoriale delle politiche sociali (Kazepov & Barberis, 2013), determina ulteriori distorsioni nei meccanismi redistributivi di offerta di servizi. Il risultato è una peculiare configurazione contestuale in cui da un lato il social investment non rappresenta una priorità a livello di spesa sociale complessiva; dall'altro le pur residuali misure coerenti con i principi del SI ottengono risultati contraddittori, poiché falliscono nell'incentivare la crescita economica ed anzi contribuiscono a rafforzare le disuguaglianze esistenti. Ne sono esempi in primo luogo l'implementazione di politiche per la cura dell'infanzia, che hanno finito per privilegiare le madri lavoratrici risultando quindi inefficaci nell'affrontare condizioni di vulnerabilità connesse a disoccupazione e diffusa precarietà; in secondo luogo l'impatto fortemente marginale dei programmi scuola-lavoro implementati nelle scuole secondarie professionali (Kazepov & Ranci, 2016). La complessità delle condizioni contestuali e l'intrecciarsi di ostacoli e barriere all'implementazione di

una strategia comprensiva di investimento sociale, rendono quindi difficoltosa la realizzazione di sinergie tra politica sociale, sistema educativo e mercato del lavoro a meno di una estensiva riforma del sistema di welfare. In assenza di quest'ultima tuttavia, il rischio paventato è che i cambiamenti marginali e incrementali (Palier, 2010) risultino largamente inefficaci se non controproducenti, riducendo fortemente la possibilità di un'accumulazione virtuosa e quindi di un'affermazione graduale, nei principi e nelle pratiche, del social investment.

1.6. Conclusioni: dimensioni di complessità ed effetti sinergici nelle politiche di Investimento Sociale

Il paradigma del social investment si configura come un nuovo approccio alla cittadinanza sociale, fondato su una differente impostazione del welfare state (Jenson, 2009; Morel *et al.*, 2012a). Alla base vi è una concezione produttiva delle politiche sociali, secondo cui l'investimento sul capitale umano consentirà una crescita economica ottenuta coniugando efficienza e coesione sociale.

Nei paragrafi precedenti abbiamo tracciato un percorso che si è dapprima concentrato sul processo evolutivo del welfare state, evidenziando poi la diffusione di un set di idee relative al rapporto tra politiche sociali ed economia che costituiscono il nucleo originario della prospettiva del social investment. Abbiamo confrontato i principi fondanti di tale approccio con i paradigmi keynesiano e neoliberista, sottolineando l'ambiguità insita nelle origini intellettuali del social investment. Il fatto che esso non costituisce una netta rottura rispetto al paradigma neoliberista pone alcune rilevanti questioni rispetto alla progettazione e implementazione di misure di policy ad esso ispirate (Morel *et al.* 2012b).

In particolare, alcuni autori sottolineano come la retorica dell'investimento sociale tenda a sottovalutare la persistente rilevanza della stratificazione sociale (secondo la classe, il genere, l'età, l'appartenenza etnica) nello strutturare un accesso diseguale alle risorse (Taylor-Gooby, 2014; Cantillion & Van Lancker, 2013; Jenson, 2009). A mancare è quella necessaria componente di protezione sociale, uguaglianza e qualità (rispetto al lavoro e ai servizi) che qualifica la variante socialdemocratica del social investment e che, non a caso, si concretizza nei migliori livelli sia di equità sia di competitività degli stati del Nord Europa. Anche il ruolo dell'Unione Europea nella diffusione del social investment è risultato problematico: innanzitutto, la spinta verso l'inclusione sociale tende a entrare in contrasto con le pressioni esercitate sulle economie nazionali in un contesto di recessione economica (Abrahamson, 2010); in secondo luogo, è stato messo in evidenza come la stessa Strategia di Lisbona abbia rappresentato un compromesso tra i principi del neoliberismo e dell'investimento sociale, consentendo agli stati di agire più nella direzione di una *recommodification* che di una comprensiva e ben più dispendiosa strategia di investimento sociale (de la Porte & Jacobsson, 2012).

Le difficoltà riscontrate nell'implementazione di politiche di investimento sociale nell'ambito dei sistemi nazionali di welfare, suggeriscono alcune ulteriori riflessioni. La prospettiva del social investment rappresenta infatti un approccio che mira ad abbracciare la complessità dei rapporti tra società ed economia. Questo aspetto è reso manifesto dall'attenzione rivolta allo sviluppo del capitale umano durante tutto il corso di vita (dai servizi per l'infanzia, all'educazione, al *lifelong learning*); dall'obiettivo di facilitare la conciliazione tra vita e lavoro; dall'enfasi posta sulla necessità di sviluppare "ponti sociali" che favoriscano l'empowerment dell'individuo in termini di opportunità di scelta (Gazier & Gautié, 2009). La complessità insita in tale visione implica tuttavia la necessità poco sviluppata sul piano analitico, di considerare le relazioni tra le differenti dimensioni o aree coinvolte, e il modo in cui esse variano a seconda del contesto societario di riferimento (Kazepov & Ranci, 2016). Il concetto di investimento sociale sul capitale umano riporta innanzitutto in primo piano la relazione tra welfare state, sistema educativo (scolastico e universitario), dinamiche strutturali del mercato del lavoro (Bonoli, 2012; Agostini, 2012). Esemplificativa, in questo senso, è la rilevanza sempre maggiore attribuita al delicatissimo nodo della transizione scuola-lavoro (OECD, 2014; Bigos *et al.*, 2013), come ponte sociale che necessita del coordinamento tra istruzione, politiche sociali e lavoro, componenti quantitativa e qualitativa del social investment, per consentire l'incontro tra competenze acquisite dall'individuo nell'ambito del sistema di istruzione e competenze richieste dal mercato del lavoro (*matching skills to jobs*). Per valutare i vincoli e le opportunità dell'individuo, occorre quindi chiedersi quali siano le relazioni tra le dimensioni istituzionali che ne strutturano il contesto d'azione, e come si possano produrre effetti sinergici positivi (e non controproducenti) tra aree di policy differenti, al fine di realizzare un'effettiva inclusione sociale.

Capitolo 2. Welfare ed educazione: dal trade-off all'integrazione per investire nel sociale?

2.1. Introduzione

Nel capitolo precedente abbiamo introdotto il paradigma del social investment, che rappresenta il principale framework analitico della presente ricerca. Il social investment offre un importante contributo al dialogo spesso contrastato tra studi sul welfare state e sull'educazione. Questa separazione, che ha origine nell'influente opera di Wilensky (1975), si fonda sulla considerazione che politiche sociali e politiche educative rispondano a differenti principi di giustizia sociale, rispettivamente uguaglianza delle condizioni (sforzo redistributivo del welfare state) e uguaglianza delle opportunità (obiettivo della mobilità sociale), e che di conseguenza necessitino di distinte strategie analitiche (Esping-Andersen, 2013).

In letteratura si è sviluppata quindi una prospettiva che considerava queste due aree di policy come programmi alternativi, ipotizzando un *trade-off* su cui si fondavano modelli contrapposti di stato sociale, frutto di concezioni differenti su cosa sia una "buona" società (Agostini, 2013). L'ipotesi del trade-off ha tuttavia incontrato crescenti critiche basate su evidenze empiriche contrastanti. Si sono quindi sviluppati diversi approcci che hanno promosso l'integrazione tra i due settori e una compiuta considerazione, anche analitica, delle politiche educative come parte del più ampio spettro di politiche sociali erogate dal welfare state.

Come vedremo nei paragrafi successivi, parte degli studi comparati sull'istruzione si sono concentrati sulle relazioni tra modelli di formazione e di protezione sociale, cercando di individuare interdipendenze e corrispondenze tra sistemi educativi e sistemi o regimi di welfare (Busemeyer & Nikolai, 2010; West & Nikolai, 2013). Tra le principali e più strutturate prospettive di ricerca sull'interazione tra istruzione e welfare, nel capitolo analizzeremo l'approccio delle *varieties of capitalism* (VoC), che molto ha contribuito anche alla modellistica appena ricordata (Busemeyer & Trampusch, 2012; Estevez-Abe *et al.*, 2001; Iversen & Stephens, 2008); e l'approccio delle *capabilities*. Vedremo poi come il SI si differenzi da queste prospettive, ponendo al centro dell'attenzione la questione del capitale umano e della promozione, da parte del welfare state, dell'acquisizione di skills in vista di una partecipazione qualitativa al mercato del lavoro in una condizione di uguaglianza delle opportunità.

La relazione tra sistema di istruzione e sistema di welfare e di protezione sociale pone tuttavia anche alcuni interrogativi, soprattutto dal punto di vista della redistribuzione delle risorse finalizzata a garantire un'effettiva uguaglianza delle opportunità. In proposito, evidenze empiriche sottolineano gli esiti a volte ambigui di investimenti in politiche educative dal punto di vista dell'uguaglianza (Checchi

et al., 2014), dal momento che tali interventi possono finire per beneficiare individui provenienti dalle classi più abbienti, traducendosi poi in accresciute disuguaglianze di opportunità sul mercato del lavoro e quindi di reddito. Ne consegue che esiti positivi possono essere conseguiti attraverso più ampi welfare e policy mix, tali da instaurare sinergie tra sistemi educativi, sistemi di welfare e mercati del lavoro (Solga, 2015; Kazepov & Ranci, 2016; Hemerijck, 2013).

2.2. La relazione tra educazione e welfare state: trade-off e tentativi di integrazione

Per lungo tempo, welfare ed education sono stati considerati due settori di policy alternativi. Ne è conseguito lo sviluppo separato di studi sui sistemi nazionali di istruzione e di studi sui sistemi nazionali di protezione sociale (Paci, 2013).

Questa impostazione trova le sue origini nell'opera di Wilensky (1975), che ha sancito lo statuto "speciale" delle politiche educative rispetto ai programmi volti alla protezione sociale. Infatti, secondo questo autore, l'essenza del welfare va individuata nel fatto che lo stato riconosca e garantisca standard minimi di reddito, alimentazione, salute, alloggio e istruzione. Tuttavia, il nucleo del welfare state è primariamente composto da programmi mirati a garantire l'eguaglianza assoluta o delle condizioni, ovvero ad esiti seppure parziali di redistribuzione del reddito tra strati della popolazione, derivanti dall'individuazione di rischi e bisogni rispetto ai quali proteggere l'individuo. Viceversa, le politiche educative sono considerate solo secondariamente dirette verso l'uguaglianza assoluta: in quanto guidati da valori meritocratici, lo sforzo formativo costituisce invece un contributo all'uguaglianza delle opportunità, intesa come accresciuta possibilità di mobilità sociale ascendente per gli individui dotati di skills e talenti (Agostini, 2013).

Riassumendo, lo statuto "speciale" o la specificità dell'educazione era ricondotto ai differenti principi di giustizia sociale perseguiti (Castles, 1989; Busemeyer & Nikolai, 2010): l'uguaglianza di opportunità per le politiche educative, finalizzate primariamente a garantire opportunità di mobilità ascendente; l'uguaglianza degli esiti o condizioni per le politiche sociali, orientate alla riduzione delle disuguaglianze intese come differenze tra ricchi e poveri, giovani e anziani, gruppi di minoranza e maggioranza (Allmendiger & Leibfried, 2003). Questa impostazione paradigmatica ha in seguito generato una certa risonanza con il consolidarsi dell'idea secondo cui le assicurazioni sociali rappresentano il fondamento storico del welfare state, generando classificazioni e tipologie incentrate primariamente sui trasferimenti monetari di tipo assicurativo (Esping-Andersen, 1990; Leibfried, 1992; Ferrera, 1998).

L'analisi comparata dei sistemi di welfare tende a favorire una prospettiva di analisi macro diretta primariamente alle caratteristiche dei programmi di welfare definiti, attraverso le politiche sociali adottate e il modo in cui esse attuano la redistribuzione di risorse e rischi sociali (Esping-Andersen, 1990). Tale approccio di ricerca ha sistematicamente comportato, per lungo tempo, l'esclusione dei

sistemi educativi da una rilevante porzione delle analisi effettuate sul welfare, in accordo con le argomentazioni di Wilensky secondo cui educazione e politiche sociali necessiterebbero di una strategia analitica volta alla sistematica distinzione nell'ambito dei programmi di welfare, tra politiche educative e politiche sociali.

Questa prospettiva si pone all'origine della scissione fra istruzione e welfare, rafforzata dalle analisi che hanno evidenziato l'esistenza di un trade-off tra i due settori (Agostini, 2013), ovvero di strategie alternative di sviluppo dei sistemi di protezione sociale nazionali. A una differente concezione di "buona società" e dei relativi mezzi da impiegare per il miglioramento delle disuguaglianze sociali sarebbe quindi corrisposta un'enfasi sull'obiettivo dell'uguaglianza delle opportunità (principalmente negli Stati Uniti) o delle condizioni (nella maggior parte dei paesi europei) (Heidenheimer, 1983). Nei paesi europei, che pongono l'accento sulla solidarietà interna a determinate categorie occupazionali o fra gli individui appartenenti a una stessa società, il principio della competizione meritocratica sarebbe quindi meno rilevante anche nello spiegare il costituirsi dei sistemi nazionali di istruzione, processo accompagnato invece per lo più da esigenze di formazione della classi dirigenti, di riproduzione sociale o tutela delle identità nazionali (Benadusi, 2006). Numerosi studi hanno sostenuto l'ipotesi del trade-off tra politiche sociali e dell'istruzione, enfatizzando soprattutto la costitutiva differenza in tal senso tra regimi di welfare conservatori (il cui nucleo si caratterizza per la centralità delle assicurazioni sociali) e quelli liberali (in cui il welfare state tradizionalmente inteso è meno sviluppato e viene posta maggior enfasi sulla competizione meritocratica e sulla mobilità) (Hega & Hokenmaier, 2002; Pechar & Andres Lesley, 2011).

In seguito, i mutamenti intervenuti nella società contemporanea hanno condotto al superamento della separazione tra questi due settori di studio: con l'avvento dell'"economia della conoscenza", l'educazione e la formazione diventano un fattore produttivo cruciale e di grande interesse per le politiche economiche e sociali (Paci, 2013). Parallelamente, la prospettiva del trade-off ha incontrato critiche crescenti, sottolineando invece la necessità di sviluppare standard di ricerca e prospettive analitiche in grado di indagare le connessioni tra istruzione e politiche sociali includendo sistematicamente l'analisi di politiche educative e sistemi di istruzione all'interno della ricerca comparata sui sistemi di welfare (Busemeyer & Nikolai, 2010). Alcuni contributi hanno infatti rigettato dell'ipotesi del trade-off, promuovendo l'opportunità di utilizzare prospettive analitiche che integrino politiche di welfare ed education, attraverso l'individuazione di caratteristiche comuni tra modelli di istruzione e regimi di welfare. È stata inoltre richiamata la necessità di chiarire la relazione tra investimenti in politiche educative, istituzioni educative e distribuzione delle opportunità durante il corso di vita all'interno di differenti sistemi di welfare (Allmendinger & Leibfried, 2003; Peter *et al.*, 2010). È questo il caso del lavoro di Busemeyer & Nikolai (2010), che individuano corrispondenze tra clusters di paesi europei con regimi formativi simili e relativi sistemi di protezione sociale. Anche West & Nikolai (2013) individuano nell'education una componente chiave dei sistemi di welfare, e

analizzano i principali caratteri istituzionali dei vari regimi educativi in Europa sottolineandone le connessioni con i rispettivi regimi di welfare. Willemse & de Beer (2012) focalizzano l'attenzione su un oggetto di ricerca ancora più specifico, integrando l'analisi dei sistemi di *higher education* esistenti all'interno del filone dell'analisi comparata dei sistemi di welfare.

Nella stessa direzione di questi contributi di modellizzazione si dirigono anche prospettive di analisi più strutturate che promuovono l'integrazione tra educazione e politiche sociali e dunque una più stretta comunicazione tra le letterature in oggetto. Di seguito, ci soffermeremo in particolare sull'approccio della *varieties of capitalism* e sull'approccio delle *capabilities*; nel paragrafo successivo approfondiremo invece il contributo del social investment.

Nella prospettiva delle varietà di capitalismo (VoC), al centro della riflessione è posto il comportamento delle imprese (Hall & Soskice, 2001): la domanda di formazione dei datori di lavoro, interagendo con istituzioni politiche ed economiche, è il fattore che spiega la diversità dei percorsi di sviluppo dei regimi di produzione e del welfare state. L'approccio VoC vede nelle politiche sociali il mezzo per risolvere questioni di contrattazioni e fiducia tra lavoratori qualificati e datori di lavoro. Ne è derivato lo sviluppo di una modellistica che ha integrato regimi di welfare e regimi delle competenze (o *skill formation systems*), intesi come insiemi di istituzioni interconnesse in materia di istruzione e formazione professionale, relazioni industriali, mercato del lavoro e politiche di welfare (Estevez-Abe *et al.*, 2001; Busemeyer, 2009; Busemeyer & Trampusch, 2012). Anche se il dibattito critico è successivamente proseguito (Hancké *et al.*, 2008), due sono i principali regimi produttivi individuati: le economie coordinate di mercato (CMEs) e le economie liberali di mercato (LMEs). Le prime si fondano principalmente su dotazioni di competenze specifiche, che possono essere utilizzate soltanto all'interno di una specifica impresa (*firm-specific*) o settore industriale/occupazionale (*industry-specific*). La formazione in azienda rappresenta una porzione importante dei relativi sistemi di competenze, che generano tuttavia questioni problematiche di contrattazione tra lavoratori-apprendisti e datori di lavoro. In questa situazione, organizzazioni intermedie come i sindacati e le associazioni datoriali, o attori quasi pubblici come le Camere di Commercio, dell'Industria e dell'Artigianato in Germania, mettono in atto pratiche di monitoraggio, sanzione, standardizzazione della formazione (soprattutto quella *in-firm* che deriva dall'investimento di attori privati). Politiche sociali generose (tra cui un pronunciata protezione del posto di lavoro) promuovono il coordinamento tra gli attori e il mantenimento di tali sistemi formativi, nonché la volontà dei singoli individui lavoratori di investire nell'acquisizione di competenze specifiche. Nelle LMEs invece, il sistema economico si fonda sull'esistenza di competenze più ampie e generali, mancano organizzazioni intermedie con la stessa forza di contrattazione e le politiche sociali sono meno sviluppate. Questo preclude la costituzione di sistemi educativi strutturati basati sulla formazione interna alle imprese (Nelson & Stephens, 2009).

In un influente contributo, Iversen & Stephens (2008) propongono un'integrazione tra VoC e la *Power ReFonte Theory* (PRT) per spiegare la variabilità transnazionale negli investimenti in differenti politiche educative connesse allo sviluppo del capitale umano. Gli autori utilizzano l'approccio delle varietà di capitalismi soprattutto in relazione ai sistemi VET di formazione professionale; mentre ricorrono all'approccio delle risorse di potere per spiegare i sistemi di formazione di competenze generali (istruzione generalista esclusivamente scolastica e higher education). Nell'approccio PRT, il welfare state viene visto come agente redistributivo, per cui gli sviluppi delle politiche sociali sono intesi come sforzi atti a ridurre le disuguaglianze sociali e aumentare l'uguaglianza delle opportunità. La redistribuzione operata dal welfare state è considerata dipendente dalle "risorse di potere" detenute dalla classe operaia (densità organizzazioni sindacali e forza dei partiti di sinistra); e dalle strategie adottate dai partiti cristiano-democratici che potevano vantare un approccio multi-classe, soprattutto nei paesi dell'Europa continentale (Korpi, 1983; Esping-Andersen, 1990). Secondo l'analisi degli autori, sistemi VET forti e strutturati con ampia partecipazione di soggetti privati si sviluppano con più facilità nelle CMEs, come predetto dall'approccio VoC. Lo sviluppo dei sistemi di competenze generali tuttavia si differenzia sulla base della struttura partitica, seguendo la PRT. Tale sviluppo è stato più marcato in paesi a economia coordinata di mercato con forti partiti di sinistra, come nei paesi del Nord Europa. Dopo la seconda guerra mondiale, l'obiettivo primario in questi paesi nelle politiche educative è stato migliorare le opportunità educative per i gruppi con minor reddito: i partiti socialdemocratici hanno quindi promosso la partecipazione universale nell'istruzione secondaria e il *de-tracking* dei percorsi educativi. In seguito, a questi obiettivi si è aggiunta l'espansione della partecipazione all'istruzione terziaria. In paesi a economia coordinata con forti partiti cristiano-democratici (Europa continentale), è stato più frequente il supporto accordato a politiche destinate a specifiche categorie occupazionali più che universali, anche perché il sostegno multi-classe a tali partiti non comprendeva i lavoratori scarsamente qualificati. Di conseguenza, in questi paesi si sono strutturati forti sistemi VET in cui tuttavia il pubblico investimento è minore rispetto ai paesi socialdemocratici; e nel dopoguerra non sono state intraprese politiche di forte universalismo, espansione all'accesso e *de-tracking*. In questi paesi, lo stato gioca un ruolo non particolarmente forte nello strutturare i sistemi educativi e incontra difficoltà nel riformare i sistemi VET rispetto alle nuove richieste di skills generate dai mutamenti nell'economia. Invece, nelle LMEs i sistemi di formazione professionale sono molto meno rilevanti rispetto al filone dell'istruzione generalista. L'investimento pubblico in politiche educative è generalmente medio-basso e, soprattutto nel settore dell'istruzione terziaria, si rilevano importanti quote di investimenti privati. Gli individui scarsamente qualificati hanno scarse opportunità di acquisire competenze che saranno poi significative nelle loro carriere lavorative, e sono quindi spesso relegati a lavori marginali e poco pagati (Iversen & Stephens, 2008; Stephens & Nelson, 2009).

Se l'approccio delle VoC risulta lontano da una logica normativa e dice poco rispetto ai cambiamenti in materia di policy e struttura istituzionale che i diversi stati dovrebbero intraprendere, l'approccio delle *capabilities*, derivante dagli studi di Amartya Sen, costituisce invece un framework normativo utilizzabile per valutare il benessere degli individui con riferimento a uguaglianza e povertà. In questa visione, il benessere individuale va oltre i tradizionali indicatori di reddito, consumo, bisogni sociali; ma si estende alla reale capacità di scelta e realizzazione delle preferenze individuali. Ne deriva la volontà di promuovere l'empowerment dei destinatari degli interventi di policy, rispetto a cui politiche del lavoro e formazione non possono limitarsi a un'ottica ristretta di occupabilità dell'individuo: si richiede invece che istruzione e occupazione di qualità siano obiettivi chiave per l'azione pubblica nell'ambito delle politiche del lavoro. A quest'ampia visione prospettica tende tuttavia ad accompagnarsi una certa difficoltà di operazionalizzazione dei concetti delineati ai fini dell'analisi empirica (Agostini, 2013).

2.3. Capitale umano e skills al centro della strategia di social investment

La prospettiva dell'investimento sociale, con la sua enfasi sul ridisegno e superamento dei confini tra politiche attive e passive, promozione e compensazione, fornisce una prospettiva analitica che consente di inscrivere lo studio di educazione e sistemi di istruzione all'interno dell'analisi comparata del welfare (Busemeyer & Nikolai, 2010). L'investimento pubblico nel sistema di istruzione e formazione favorisce infatti al contempo crescita economica e coesione sociale: di conseguenza, politiche sociali ed educative devono essere considerate entrambe parte di un'unica strategia di welfare e di una concezione dei diritti sociali finalizzata in primo luogo all'aumento della partecipazione al mercato del lavoro (Giddens, 1998; Nikolai e West, 2012). Rispetto agli strumenti di policy tradizionali, l'investimento in capitale umano consiste nel disegno di politiche orientate al futuro, prevenendo l'impatto negativo dei rischi sociali sulle vite individuali. Lo stato sociale riveste un ruolo decisivo nell'intervenire sulle nuove forme di disuguaglianze sociali ed economiche: questa formulazione comporta l'iscrizione delle politiche educative e formative all'interno della più ampia categoria delle politiche sociali (Nelson & Stephens, 2009).

L'investimento sociale si propone di sostenere l'individuo rispetto ai nuovi (o mutati) rischi sociali derivanti dalle trasformazioni economiche e demografiche richiamate nel capitolo precedente. Ragionando in termini di formazione e capitale umano, queste trasformazioni alterano la domanda di competenze (skills) richieste dai mercati del lavoro nelle economie postindustriali. A causa della globalizzazione e liberalizzazione dei capitali, molti lavori scarsamente qualificati sono stati trasferiti all'estero, favorendo l'espansione di industrie e lavori altamente qualificati. Nella stessa direzione va il cambiamento tecnologico e il suo procedere continuo, che comporta l'aumento dell'intensità di skills, ovvero dell'applicazione di competenze nel processo produttivo, tendenza che accresce i ritorni

economici di qualifiche ed educazione. La terziarizzazione e l'espansione dei servizi sono invece accompagnati da dinamiche contraddittorie. Il capitalismo dell'età dell'oro assorbiva masse di lavoratori *low-skilled* nelle linee produttive di beni di massa per cui c'era un'enorme domanda di lavoro scarsamente qualificato. Questi lavori tendono a sparire, rimpiazzati principalmente da lavori nel settore dei servizi. Tuttavia, da un lato la terziarizzazione favorisce i detentori di capitale umano e sociale, ma dall'altro porta anche con sé momenti e rischi di stagnazione della domanda di lavoro a causa della bassa produttività (o della minor incidenza di grandi guadagni di produttività rispetto al lavoro industriale). Detto in altri termini, nel momento in cui i servizi diventano i protagonisti del sistema economico, gli strati della popolazione che hanno acquisito conoscenza e relative competenze godono di maggiori privilegi ma contemporaneamente ampie aree di attività rientrano nel settore dei servizi classificabili come ad alta intensità di lavoro e scarsa intensità di competenze. Questi *low-end service jobs* a bassa produttività sono fondamentali per l'occupazione nelle società postindustriali ma sono affetti da un problema di "cost-disease" (Esping-Andersen, 1998). Sembra quindi profilarsi un rischio comune inevitabile: l'aumento delle disuguaglianze. Negli anni '80-'90 questa tendenza valeva sia per i paesi con welfare state più sviluppati, che difficilmente consentivano la costituzione di un vasto settore di lavoratori scarsamente qualificati e poco pagati (come ad esempio la Germania); sia per paesi con welfare state residuale e forte liberalizzazione del mercato del lavoro (USA). In entrambi i casi, queste dinamiche creano un gruppo di perdenti ai "margini" del mercato del lavoro, le cui condizioni sono aggravate dalla concorrenza esercitata sui lavori scarsamente qualificati dai paesi in via di sviluppo (l'effetto Terzo Mondo: abbassamento del costo del lavoro e pressione per l'abbassamento dei salari nei paesi sviluppati): si tratta di chi ha un basso livello di competenze, sia che sia disoccupato, sia che sia un lavoratore scarsamente qualificato. La vulnerabilità dei *low skilled* è quindi alla base del *postindustrial employment problem* (OECD, 1994; Bonoli & Mouline, 2012), ovvero il rischio di precarietà e disoccupazione per individui e lavoratori scarsamente qualificati, che si traduce in minori tassi di crescita economica e crescenti disuguaglianze.

In questo contesto, sebbene le competenze cognitive e sociali acquisite durante i primi anni all'interno del sistema di istruzione siano cruciali per l'uguaglianza di opportunità e per gli esiti educativi successivi (Esping-Andersen *et al.*, 2002), le competenze acquisite durante la scolarizzazione obbligatoria non sono sufficienti a garantire un'occupazione stabile per tutta la carriera. Ne deriva la necessità di supportare e investire in educazione e bisogni formativi, affinché gli individui possano proteggersi dai rischi derivanti dall'essere scarsamente qualificati. Nell'attuale *learning economy* (Lundvall & Lorenz, 2012) che premia le competenze nell'ottica di una partecipazione qualitativa al mercato del lavoro, una strategia di investimento sociale deve quindi attribuire priorità a politiche che influiscono sull'acquisizione di skills: politiche educative (dai servizi per l'infanzia all'educazione prescolare, fino all'istruzione superiore di livello terziario) e formative (formazione professionale e

formazione continua); politiche attive del lavoro (per fornire nuove competenze a lavoratori marginalizzati).

Ciò crea anche una vasta area di ricerca che tocca la spesa in tali politiche, la regolazione delle stesse, gli esiti in termini di qualità ed equità, l'interazione con la regolazione e struttura del mercato del lavoro (dalle certificazioni e quindi la possibilità di vedersi riconosciute le competenze acquisite, alla domanda di lavoro, più o meno qualificata, espressa).

Accenniamo un altro punto analitico, che sarà approfondito nel capitolo successivo, parlando di mercati del lavoro giovanile e politiche di transizione scuola-lavoro: nel dibattito sul SI, skills e competenze sono fondamentali innanzitutto in quanto *marketable*, ovvero rivolte a consentire l'accesso al mercato del lavoro. Ne deriva una considerazione di rischio che abbraccia non soltanto i low-skilled, ma anche i giovani e le donne che mancano di esperienza e competenze pratiche, o le cui qualifiche non sono riconosciute dal mercato del lavoro. Si tratta, in questo senso, di un approccio che mostra segni di *re-commodification*, in quanto l'azione dello stato non punta a sottrarre l'individuo dalla necessità di rivolgersi al mercato per il proprio sostentamento (per approfondire il concetto di *de-commodification* si veda Esping-Andersen, 1990), ma a fornire all'individuo le capacità per realizzarsi in un'ottica di fatto ristretta di cittadinanza (rispetto all'ampio raggio adottato dell'approccio delle *capabilities* di Amartya Sen) identificata principalmente con l'occupazione. Occorre quindi valutare come si configuri nei diversi contesti nazionali l'equilibrio tra *re-commodification* e investimento in capitale umano e empowerment (de la Porte & Jacobsson, 2012), poiché su questa linea sottile ma determinante si gioca la differenza tra un approccio di investimento sociale e uno di neoliberalismo e attivazione "workfaristica".

Come detto, rispetto all'approccio delle *Varieties of capitalism* (Hall & Soskice, 2001), delle *capabilities* (Robeyns, 2000) e all'ampio dibattito sull'attivazione, la prospettiva del social investment si caratterizza per una considerazione delle politiche sociali come fattori al contempo di crescita economica e inclusione sociale (Morel *et al.*, 2012). L'esistenza di uno stretto legame tra educazione e lavoro è sostenuta dai sostenitori del SI, i quali aggiungono a tale equazione il ruolo del welfare state e del sistema di protezione sociale, chiamato ad investire nell'educazione per garantire l'uguaglianza delle opportunità e minimizzare il trasferimento intergenerazionale delle disuguaglianze. Obiettivo è l'empowerment dell'individuo attraverso una dotazione di competenze e abilità, acquisite durante il percorso educativo, che gli consenta di trovare occupazioni soddisfacenti in termini di salario e qualità (*more and better jobs*) sul mercato del lavoro (Jenson, 2012). L'educazione è vista come cruciale strumento di investimento sociale e resilienza individuale (Giovannini, 2015), necessaria per la realizzazione di una concezione di cittadinanza in cui la partecipazione qualitativamente qualificata nel mercato del lavoro rappresenta il principale obiettivo, insieme alla rottura della trasmissione intergenerazionale delle disuguaglianze. Rispetto all'approccio VoC, che mira soprattutto alla spiegazione e classificazione dell'esistente (differenza tra CMEs e LMEs) o alla spiegazione delle cause

storiche di tali differenziazioni, il SI adotta quindi una prospettiva normativa netta, orientata a all'inclusione sociale attraverso:

- l'aumento della partecipazione di qualità degli individui al mercato del lavoro
- l'enfasi posta sull'uguaglianza delle opportunità

Inoltre, l'approccio VoC pone al centro dell'analisi il comportamento delle imprese (Hall & Soskice, 2001), relegando a una posizione secondaria il ruolo del welfare state. In questo senso, anche i concetti di coordinamento e complementarità istituzionali vengono interpretati primariamente in termini di facilitazione del rapporto tra individuo e datore di lavoro. Nella prospettiva del SI al centro dell'analisi viene posto il welfare state e non l'impresa, dal momento che l'attore pubblico è considerato cruciale nel coordinamento tra settori di policy e attori differenti (Morel *et al.*, 2012), per favorire la costituzione di complementarità istituzionali e sinergie di policy (Hemerijck, 2017) in grado di innescare gli obiettivi sopra ricordati lungo l'arco di vita dei cittadini. Questa apre alla possibilità di declinare la questione del coordinamento sia nei termini dei differenti livelli istituzionali dell'attore pubblico (coordinamento verticale), sia nei termini delle relazioni tra attore pubblici e attori privati o corpi intermedi (coordinamento orizzontale) (Øverbye *et al.*, 2010). Tale approccio fornisce quindi una cornice normativa di riferimento, o insieme di criteri di *benchmarking* (Hemerijck, 2013), per valutare e analizzare politiche e strutture istituzionali esistenti, nonché i processi di riforma e cambiamento degli stessi. Il dibattito, anche critico, sul SI si sta dunque concentrando sulla rilevanza dell'operazionalizzazione e analisi delle prassi di policy, sottolineando il ruolo delle specifiche configurazioni istituzionali di interfaccia tra welfare state, mercato del lavoro e sistema educativo, nonché di più ampie condizioni contestuali che possono influenzare l'esito degli interventi di policy (Kazepov & Ranci, 2016).

2.4. Is education special? Evidenze empiriche sulla specificità delle politiche educative

L'integrazione tra istruzione e welfare in un'unica prospettiva analitica non rappresenta tuttavia motivazione di per sé sufficiente per rigettare le già citate osservazioni su uno statuto speciale o comunque una specificità delle politiche educative. Procediamo con ordine: innanzitutto, nei suoi scritti Wilensky sottolinea gli esiti redistributivi delle politiche tradizionali di welfare, affermando come questi non siano necessariamente il risultato di un intervento di policy nell'ambito dell'educazione. Tuttavia, se è vero che il welfare state costituisce un'istituzione redistributiva, questo non vuol dire che automaticamente agisca effettivamente nella direzione di ridurre le disuguaglianze: va considerato primariamente una sorta di salvadanaio collettivo o "collective piggy bank" (Barr, 2001) e non un meccanismo produttore di uguaglianza. Infatti, come ricordano Esping-Andersen & Myles (2009), le origini del welfare state sono rintracciabili nelle azioni di riforme di stampo conservatore (come Bismarck), il cui scopo era principalmente la riproduzione, più che il

cambiamento o l'annullamento delle differenze tra gruppi. Il welfare state è stato definito un sistema di stratificazione (Esping-Andersen, 1990), poiché agendo sulla distribuzione delle risorse influisce sulla struttura delle disuguaglianze propria di una società. A questa funzione di "assicuratore" si aggiunge tuttavia anche quella di miglioramento delle condizioni di povertà e bisogno attraverso la riduzione delle differenze di benessere: sarà quindi l'equilibrio tra le due funzioni ricordate a determinare l'impatto della redistribuzione operata dal welfare state rispetto alla distribuzione del reddito basata sul mercato, in termini di riduzione delle disuguaglianze.

Un ragionamento simile può essere ripetuto anche per le politiche educative, come peraltro segnalato dallo stesso Wilensky: se infatti tali interventi sottostanno a un differente principio di giustizia sociale, ovvero quello dell'uguaglianza delle opportunità, le evidenze empiriche disponibili non confermano tuttavia che gli stati che investono maggiormente in istruzione sono anche quelli con maggiori tassi di mobilità sociale. Il legame fra "origine" e "destinazione" è meno significativo nei regimi socialdemocratici piuttosto che in quelli liberali (Beller & Hout, 2006). In sé, un aumento delle opportunità di accesso al sistema di istruzione non garantisce una maggior uguaglianza delle opportunità e non esercita necessariamente una mediazione positiva che implichi l'aumento dell'uguaglianza nelle opportunità occupazionali. Anzi, sembra che determinate politiche educative possano avere l'effetto di rinforzare le differenze di classe e status rafforzando quindi la trasmissione intergenerazionale delle disuguaglianze, con l'esito ultimo di un aumento delle disuguaglianze delle condizioni per via di un mancato impatto positivo sull'uguaglianza delle opportunità.

Già Wilensky sottolineava, a proposito del sistema di *higher education* della California, come le prospettive occupazionali dei giovani laureati fossero connesse ai livelli di qualità del percorso educativo, i quali a loro volta erano strutturati dal background sociale degli individui (Wilensky, 1975). Più recentemente, Verbist & Matsaganis (2012) hanno analizzato gli esiti redistributivi delle varie tipologie di *benefits in kind* (servizi), sottolineando come la capacità dei servizi di ridurre le disuguaglianze e la povertà risulti differenziata a seconda delle misure di policy considerate. Innanzitutto, gli studi effettuati dimostrano che i trasferimenti in denaro rappresentano il principale strumento di policy a favore delle fasce più povere della popolazione, poiché operano una redistribuzione di risorse tale da migliorare sensibilmente le condizioni di vita dei gruppi più svantaggiati. Questo riporta alla redistribuzione tramite riduzione delle disuguaglianze di reddito, connessa al concetto tradizionale di protezione sociale e ai sottostanti valori egalitari. Tra le misure in kind invece, maggior efficacia redistributiva è stata riscontrata per i servizi connessi a sanità e educazione obbligatoria, oppure all'educazione prescolare. Esping-Andersen (2013) si sofferma sul ruolo svolto dalla cura ed educazione della prima infanzia (1-6 anni): evidenze empiriche dimostrerebbero infatti che la condizione familiare di partenza e l'intervento sociale/educativo nei primi anni del bambino sono cruciali per la formazione delle sue capacità cognitive, che gli permetteranno in seguito di raggiungere positivi risultati scolastici e di inserimento nel lavoro.

Se dunque ampi investimenti nell'educazione prescolare risulterebbero efficaci nell'interrompere la trasmissione intergenerazionale di status favorendo la parità di opportunità, ciò non è necessariamente vero per i gradi successivi del sistema educativo. Molto più complesso e difficile da districare appare infatti il ruolo del sistema scolastico secondario superiore e del sistema terziario di istruzione superiore (HE). Ad esempio, la spesa in educazione terziaria non sembra avere rilevanti effetti di riduzione delle disuguaglianze ed anzi in alcuni paesi contribuirebbe a favorire ulteriormente gli strati più ricchi della popolazione (Verbist *et al.*, 2012). Similmente, rispetto al caso italiano, Barone (2013) analizza gli esiti in termini di equità sociale dell'espansione della base sociale di partecipazione all'università, dovuta all'aumento delle iscrizioni ai corsi di laurea triennale in seguito alla riforma universitaria del 1999. Tuttavia, considerando l'istruzione come un bene posizionale, l'autore sottolinea come ai fini degli esiti di opportunità (educative e sul mercato del lavoro), non conti solo il livello di studi raggiunto, ma la sua posizione relativa nella gerarchia dell'istruzione. Quindi, se è vero che con l'aumento della partecipazione i gruppi sociali più deboli si iscrivono più spesso all'università, i gruppi più forti mantengono comunque un vantaggio competitivo: proseguono più spesso fino alle lauree magistrali o a qualifiche post-laurea, investendo quindi maggiormente nelle tappe successive. Questo aiuta a comprendere perché, dopo anni di espansione dell'istruzione, in Italia e nei paesi occidentali, le disuguaglianze di opportunità nel mondo del lavoro restano spesso molto marcate: ciò deriva dalle disparità economiche e culturali che continuano a incidere sul percorso educativo e sugli esiti nel mercato del lavoro (uguaglianza delle opportunità) e poi, di conseguenza, sulla struttura delle disuguaglianze economiche. Anche Ansell (2008) sottolinea come, di per sé, un aumento della spesa in politiche educative possa avere effetti inattesi dal punto di vista delle disuguaglianze: se i percorsi nel sistema di HE sono strutturati sulla base del reddito degli individui, un aumento delle risorse può tradursi nell'aggravarsi delle esistenti differenze economiche.

Nell'ambito degli studi sulla stratificazione, Checchi *et al.* (2014) e Braga *et al.* (2013) riassumono le principali analisi sugli esiti di varie politiche educative in termini di disuguaglianze educative intese come competenze conseguite (qualità dell'educazione). In particolare, alcune politiche (come l'espansione dell'educazione obbligatoria o i supporti finanziari per l'istruzione universitaria) riducono le disuguaglianze soprattutto innalzando la parte bassa della distribuzione degli esiti educativi conseguiti; mentre altre (soprattutto quelle dirette a espandere l'autonomia delle istituzioni educative) possono avere effetti più incerti sulle disuguaglianze, poiché tendono a favorire la differenziazione tra scuole e università. Gli autori sviluppano inoltre delle misure dell'attività di riforma in sei aree di azione delle politiche educative, che poi utilizzano come regressori rispetto alle disuguaglianze educative nelle varie coorti di età per i paesi europei considerati. Queste ultime sono misurate attraverso due dimensioni: la dispersione degli anni di scolarizzazione all'interno della stessa coorte d'età; la persistenza della suddetta dispersione attraverso coorti differenti (correlazione tra esiti educativi di genitori e figli). I risultati dimostrano che le politiche di espansione dell'accesso

(supporti finanziari per l'iscrizione di studenti con background svantaggiati) hanno prodotto una tendenziale diminuzione delle disuguaglianze, mentre soprattutto le politiche rivolte specificamente all'educazione terziaria tendono a rafforzare la persistenza intergenerazionale (autonomia e selettività delle università). Misure connesse all'educazione pre-primaria, alla qualificazione degli insegnanti e all'autonomia e responsabilizzazione scolastica hanno effetti generalmente positivi ma più deboli e non statisticamente significativi.

Tabella 2.1: riforme educative e impatto atteso sugli esiti educativi (disuguaglianze)

Area di riforma	Impatto atteso su disuguaglianze Educative (literature review)	Impatto atteso su disuguaglianze Educative (nuove evidenze empiriche da Braga et al.)
<i>Istruzione pre-primaria</i>	Riduzione (attraverso miglioramento esiti per studenti con background svantaggiati)	Riduzione ma impatto non statisticamente significativo
<i>Espansione scolarizzazione obbligatoria</i>	Riduzione (attraverso miglioramento esiti per studenti con background svantaggiati)	Riduzione (espansione dell'accesso e <i>de-tracking</i>)
<i>Tracking (divisione in percorsi)</i>	Ambiguo (percorsi professionalizzanti hanno durata inferiore, ostacolano l'iscrizione in percorsi accademici ma hanno bassi tassi di <i>drop-out</i>)	-
<i>Autonomia scolastica</i>	Ambiguo (adattabilità all'ambiente sociale, accresciuta competizione in presenza di un controllo centralizzato)	Riduzione ma impatto non statisticamente significativo
<i>Responsabilizzazione scolastica (agenzie nazionali di valutazione, ...)</i>	Aumento (differenziazione scolastica, selezione e divisione degli studenti)	Riduzione ma impatto non statisticamente significativo
<i>Qualificazione degli insegnanti</i>	Ambiguo (migliore qualità dell'insegnamento porta benefici a studenti da background svantaggiati ma conduce a una maggiore differenziazione)	Riduzione ma impatto non statisticamente significativo
<i>Supporto finanziario a studenti</i>	Riduzione (aumento delle iscrizioni di studenti da background svantaggiati)	Riduzione (espansione all'accesso supportando l'iscrizione di studenti a percorsi terziari)
<i>Autonomia e selettività delle università</i>	Aumento (l'aumento del valore di <i>signalling</i> dell'educazione terziaria richiede una più intensa selettività nell'ammissione ai corsi universitari)	Aumento (rinforzo della persistenza intergenerazionale)

Fonte: nostro adattamento su Checchi et al., 2014; Braga et al., 2013

Solga (2015) affronta la questione del rapporto tra educazione e disuguaglianze declinandola proprio secondo i principi dell'investimento sociale. In particolare, l'autrice parte dal presupposto che il potenziamento dell'uguaglianza delle opportunità attraverso l'investimento in politiche di sviluppo e valorizzazione del capitale umano possa condurre a una maggiore partecipazione di qualità al mercato del lavoro, e a maggiori redditi diffusi con minori disuguaglianze. Ad essere investigata è quindi la relazione tra politiche educative e disuguaglianze economiche, mediata in particolare dalle opportunità lavorative e dai redditi derivanti da un'occupazione. Secondo l'autrice, il ruolo dell'educazione come "equalizzatore" nel ridurre povertà e disuguaglianze economiche non deve essere sopravvalutato. Infatti, coerentemente con altri risultati empirici riportati in precedenza, misure "dirette" di redistribuzione tradizionale del reddito operata dai welfare state risultano più efficaci soprattutto nel combattere la povertà, rispetto a misure "indirette" che coinvolgono il sistema educativo. Vista l'ambiguità di singole misure di policy che possono rientrare nel generico concetto di investimento nel capitale umano, la riduzione delle disuguaglianze e il contemporaneo aumento della partecipazione al mercato del lavoro possono essere ottenute solo agendo contemporaneamente su due dimensioni di politiche educative, da considerarsi complementari e non mutuamente esclusive ai fini del "social investment (welfare) state": politiche atte a un aumento della qualità del sistema educativo, ovvero a fornire alti livelli di educazione a più individui; politiche atte a un aumento dell'equità del sistema, per raggiungere alti livelli di uguaglianza degli esiti educativi (Allmendinger, 2009). Questo duplice obiettivo, riduzione delle disuguaglianze negli esiti educativi e innalzamento del livello complessivo di skills o competenze della popolazione, può essere perseguito da differenti *welfare mix* (Solga, 2015): questi possono comportare alti livelli di spesa in protezione sociale e sistemi educativi (come nei paesi scandinavi), ma anche varie combinazioni di alti livelli di protezione sociale tradizionale con livelli medi o medio-bassi di spesa pubblica in education, caratterizzati però da investimenti e priorità attribuite ad esempio alla formazione professionale (competenze *occupation-specific*), spesso con il coinvolgimento di attori non pubblici. Non si tratta dunque semplicemente di considerare il ruolo di capitale umano e politiche educative, ma è l'interazione tra queste e altri fattori che possono generare esiti positivi (Desjardins & Schuller, 2006).

Ad essere rilanciata è insomma la tematica dell'interazione tra sistema di istruzione e più ampio sistema di welfare, in particolare, per quanto riguarda i giovani, attraverso politiche educative, politiche del lavoro e sociali che strutturano il passaggio dall'istruzione all'occupazione. In questo senso, il contributo analitico del social investment appare promettente, dal momento che favorisce l'integrazione di education e welfare in un'unica strategia di policy avente come obiettivo la partecipazione qualitativamente soddisfacente dell'individuo al mercato del lavoro (*more and better jobs*) e la rottura della catena intergenerazionale di trasmissione delle disuguaglianze (focus sull'uguaglianza delle opportunità: aumento della qualità e dell'equità in termini di accesso ed esiti dei

percorsi di istruzione). Il rischio, tuttavia, è quello di non considerare adeguatamente lo statuto speciale delle politiche educative e i relativi esiti ambivalenti in termini di riduzione delle disuguaglianze che abbiamo documentato, presupponendo erroneamente che un aumento degli investimenti si traduca necessariamente in un corrispondente aumento di qualità ed equità.

Queste ultime osservazioni riportano in primo piano l'opportunità di analizzare i differenti policy e welfare mix, ovvero le differenti configurazioni istituzionali, utilizzando come riferimenti analitici e criteri di *benchmarking* i principi dell'investimento sociale (Hemerijck, 2013). Infatti, come confermato anche da recenti dati provenienti dall'indagine PISA (OECD, 2013), l'investimento in education tende a spiegare una quota pari al 20-25% della varianza in termini di performance ed esiti dei vari sistemi educativi: il nucleo delle possibili spiegazioni, quindi, risiede nel design istituzionale e nelle politiche adottate.

2.5. Conclusioni

La rassegna del tormentato rapporto tra istruzione e politiche sociali, dai contributi orientati a considerarli separatamente secondo l'ipotesi del trade-off fino ai tentativi di integrazione tra i due settori di policy, ha condotto a una duplice conclusione di estrema importanza per il prosieguo della ricerca.

Innanzitutto, il social investment costituisce un framework analitico i grado di giustificare e definire una ricerca tesa ad analizzare interazioni tra i settori delle politiche sociali e del lavoro, dell'istruzione e formazione professionale, inscrivendoli all'interno del raggio d'azione del welfare state. Secondo il SI, l'investimento in sistemi e politiche educative favorisce la crescita e economica e la coesione sociale in un contesto economico e di mutamenti della domanda di lavoro che determina un'inedita rilevanza della dotazione di capitale umano. Ciò dovrebbe anche aumentare la sostenibilità dei sistemi di welfare: da un lato, sarebbero disponibili maggiori risorse provenienti dalla tassazione; dall'altro, vi sarebbero minori bisogni di intervento diretto tramite tradizionali misure di compensazione passiva, per via di una popolazione con più capitale umano e quindi più equipaggiata rispetto ai nuovi rischi che caratterizzano la società postindustriale (Hemerijck, 2017). Sviluppando le proprie competenze, gli individui diverrebbero insomma meno dipendenti dal welfare state e più resilienti rispetto a condizioni economiche avverse (Giovannini, 2015; OECD, 2014).

In secondo luogo, tuttavia, lo "speciale" statuto delle politiche educative rispetto alle tradizionali misure redistributive, ne rende potenzialmente ambigui gli esiti in termini di inclusione sociale e uguaglianza delle opportunità, dando luogo a una ulteriore criticità derivante dall'adozione di una strategia di investimento sociale. In particolare, è possibile che la promozione di politiche educative favorisca le classi più abbienti. Inoltre, il confine tra empowerment degli individui e re-commodification non appare automaticamente chiaro ed evidente.

Questo secondo aspetto rimanda alla necessità, nell'alveo degli studi riferiti al SI, di casi studi volti ad analizzare le singole configurazioni istituzionali, ovvero a ricomporre il policy mix utilizzato per far fronte ai nuovi e mutati rischi sociali. Le modalità nazionali (e locali) di gestire i processi di cambiamento comune (dinamiche esogene ed endogene di carattere demografico, sociale, economico) sono estremamente differenti: le istituzioni filtrano la de-industrializzazione e i percorsi di postindustrializzazione contribuendo a generare esiti differenti (Esping-Andersen, 1998).

A partire da questi presupposti, nel capitolo successivo specificheremo la questione centrale della presente ricerca, il cui oggetto è costituito dai sistemi di transizione scuola-lavoro come set di limiti e opportunità per l'azione individuale (Raffe, 2014), e che si pone come obiettivo l'analisi delle configurazioni istituzionali e del policy mix che influiscono sulla struttura della transizione dall'istruzione all'occupazione in Italia e Germania. Il social investment costituisce il framework analitico di riferimento della ricerca, in ottica di *benchmarking* (Hemerijck, 2013). Ciò vuol dire che gli esiti delle configurazioni istituzionali saranno analizzati alla luce del doppio principio della partecipazione di qualità dei giovani al mercato del lavoro e dell'uguaglianza delle opportunità; focalizzando l'attenzione sul ruolo del welfare state nel coordinamento di politiche educative e del lavoro dirette ai giovani, al fine di ricostruire un welfare mix che coinvolge una costellazione di livelli istituzionali (coordinamento verticale) e attori (coordinamento orizzontale) differenti.

Capitolo 3. Ricomporre il corpus istituzionale e il policy mix: sistemi di transizione, welfare, rescaling

3.1. Introduzione

Per la popolazione giovanile, la transizione dall'educazione all'occupazione rappresenta un ponte sociale ambivalente, ambito al contempo di opportunità e vulnerabilità. Attraverso il sistema educativo infatti, l'individuo acquisisce competenze, titoli e qualifiche che possono consentirgli un migliore e più rapido accesso al mercato del lavoro. Viceversa, l'abbandono scolastico prematuro può condizionare fortemente la carriera lavorativa successiva, rendendo più difficili l'ingresso e la permanenza nel mercato del lavoro. Bassi livelli di scolarizzazione risultano infatti associati non soltanto a una maggior esposizione al rischio di disoccupazione, ma a biografie occupazionali frammentate in cui si alternano disoccupazione e impieghi temporanei, a bassa remunerazione e scarso livello di competenze richieste. Tali condizioni tendono ad avvitarsi in circoli viziosi, in un continuo susseguirsi di lavori scarsamente qualificati (*dead-end jobs*), bassi salari e alto rischio di disoccupazione e *in-work poverty*. Viceversa, un più alto livello di scolarizzazione risulta associato con salari più alti e maggiori possibilità di progressioni di carriera, rappresentando quindi un'importante fonte di resilienza individuale intesa come capacità di resistere e reagire a una situazione avversa proveniente dall'esterno, tornando autonomamente alle condizioni precedenti (Giovannini, 2015).

Al di là di queste considerazioni di carattere generale, tuttavia, i vantaggi relativi ai titoli di studio conseguiti e agli esiti dei percorsi di transizione scuola-lavoro variano fortemente tra differenti paesi e contesti istituzionali (OECD, 2014). Occorre infatti considerare il ruolo svolto da ciascun setting istituzionale che entra nel processo di transizione e il policy mix disegnato per modellare tale ponte sociale. Così delineata, la struttura complessa delle transizioni scuola-lavoro rappresenta anche un peculiare ambito di intervento pubblico, laddove l'obiettivo primario è il sostegno agli individui orientato alla partecipazione al mercato del lavoro, in un'ottica di sviluppo e valorizzazione del capitale umano. Secondo la prospettiva dell'investimento sociale, le politiche sociali costituiscono infatti un fattore produttivo in grado di favorire crescita economica e inclusione sociale: investire negli individui vuol dire quindi promuoverne lo sviluppo di competenze e capitale umano durante le transizioni del corso di vita. Ne deriva una riconsiderazione del ruolo delle politiche sociali e del welfare state, il cui ambito di intervento si estende appunto dalle politiche sociali alle politiche del lavoro, di educazione e formazione professionale.

Rispetto alla transizione scuola-lavoro, l'efficacia di politiche di investimento è connessa alla relazione tra mercato del lavoro, sistema educativo e welfare state. Il coordinamento tra setting istituzionali e il

policy mix che ne deriva diventano infatti fondamento necessario per la realizzazione di interventi atti a facilitare il passaggio dall'educazione all'occupazione.

Dopo esserci soffermati, nel capitolo precedente, sui principi costitutivi dell'approccio del SI e sul rapporto tra education e social policies, in questo capitolo specifichiamo l'oggetto della presente ricerca, ovvero i sistemi di transizione scuola-lavoro. Approfondiamo, inoltre, cosa implichi l'adozione di una prospettiva di investimento sociale rispetto a tale tematica: ovvero, l'analisi di complementarità istituzionali e effetti sinergici tra politiche, che si instaurano nell'interazione tra livelli istituzionali e attori differenti. Nell'ultimo paragrafo, viene esplicitata la domanda di ricerca e il relativo modello analitico.

3.2. Transizioni scuola-lavoro come rischio e opportunità

La posizione dei giovani nel mercato del lavoro assume connotati di particolare criticità nelle società contemporanee, a causa di alti tassi di disoccupazione e conseguente diminuzione nelle aspettative individuali di veder realizzate le proprie ambizioni. Il deterioramento delle condizioni dei giovani nel mercato del lavoro è stato descritto come un processo di lungo periodo caratterizzante le economie capitalistiche avanzate, innescato dalla globalizzazione dei mercati e dall'innovazione tecnologica all'interno della più ampia transizione alla società postindustriale (Esping-Andersen, 1998). Secondo Ryan (2008), la complessiva riduzione della domanda di lavoro comporta l'esistenza di un *double skill bias*, ovvero di una doppia penalizzazione relativa alle competenze sviluppate dagli individui in vista della loro partecipazione al mercato del lavoro.

In primo luogo, lo squilibrio tra domanda e offerta di lavoro nel settore del mercato del lavoro a bassa richiesta di competenze, determina un accresciuto svantaggio per coloro i quali sono scarsamente qualificati e poco educati. Bonoli & Mouline (2012) parlano a tal proposito di *post-industrial employment problem*. In secondo luogo, tuttavia, anche gli individui con minor esperienza lavorativa alle spalle devono affrontare prospettive occupazionali in peggioramento. Ecco perché, nonostante i più giovani siano mediamente più educati rispetto alle generazioni precedenti, la loro condizione sul mercato del lavoro è spesso quella di *outsiders*, ovvero di chi subisce condizioni e opportunità occupazionali meno favorevoli rispetto a uno o più gruppi di *insiders* (Lindbeck & Snower, 2001). Conseguentemente, lo svantaggio relativo delle fasce di popolazione giovanile in termini occupazionali non è spiegabile attraverso il livello educativo raggiunto (che sta crescendo), ma piuttosto attraverso i gap che si vengono a sviluppare nelle altre due componenti del capitale umano, ovvero l'esperienza lavorativa generica e specifica (Pastore, 2011).

I giovani tendono a passare attraverso differenti status nel mercato del lavoro, poiché combinano educazione, formazione, lavoro spesso in occupazioni atipiche (non full time e/o non a tempo indeterminato), così come frequenti transizioni tra occupazione, disoccupazione e inattività. In parte,

la maggior mobilità dei giovani nel mercato del lavoro, denominata anche *job shopping*, rappresenta una conseguenza dell'atteggiamento di sperimentazione e ricerca del miglior posto di lavoro. I giovani all'inizio della loro carriera lavorativa sperimentano posti diversi, anche accettando lavori di bassa qualità, poiché cercano per il miglior *matching* possibile tra opportunità disponibili e competenze e aspirazioni personali. In questa fase il loro obiettivo è anche quello di accrescere la propria esperienza lavorativa al fine di raggiungere un'occupazione stabile (Piopiunik & Ryan, 2012). D'altro canto anche i datori di lavoro sono alla ricerca del miglior *match* per la loro azienda. Nella fase di transizione quindi, quanto descritto può tradursi anche in ripetute esperienze di lavoro temporaneo o part-time a bassa paga. Nelle situazioni migliori e auspicabili, queste dovrebbero fungere da *stepping stones*, ovvero punti di ascesa progressiva nella carriera lavorativa, per consentire di superare lo svantaggio di ingresso costituito dalla mancanza di competenze legate all'attività lavorativa di cui si è accennato in precedenza.

A questa predisposizione alla ricerca corrisponde tuttavia anche il rischio di un prolungamento indefinito di tale fase di mobilità, in cui la flessibilità contrattuale non funge da rampa di lancio per progressi di carriera, ma può assumere piuttosto una precisa connotazione in termini di strato sociale coinvolto. Nel caso dei giovani, si parla di segmentazione generazionale (Reyneri, 2005), e si sottolinea il rischio che ad essa si accompagnino processi di precarizzazione, di formazione di "cicatrici" di lungo periodo (*scarring effects*) o di "trappole" (*entrapment* o *dead-end jobs*, ovvero circoli viziosi di lavoro precario, disoccupazione e inattività) che poi producono effetti negativi e perduranti sulla successiva biografia lavorativa dell'individuo (Cuzzocrea, 2014; Berton *et al.*, 2009).

La condizione dei giovani nella fase di transizione dal sistema educativo al mercato del lavoro e, più in generale, alla vita adulta, è oggetto di analisi anche delle ricerche sul corso di vita (Cavalli, 1997). Pur presentando un approccio differente rispetto alla sociologia del mercato del lavoro e della *skill formation*, tali contributi evidenziano come nella tarda modernità si assista a una destandardizzazione delle biografie e delle traiettorie di vita (Mortimer & Shanahan, 2003). Soprattutto i giovani tracciano percorsi biografici sempre meno lineari e caratterizzati da reversibilità e continui cambiamenti di status (Facchini & Villa, 2005; Biggart & Walther, 2006). In quest'ottica, le transizioni, intese come eventi o sequenza di eventi tali da modificare lo status del soggetto in vari ambiti sociali (ad esempio famiglia o mercato del lavoro), implicano la ricerca di un nuovo equilibrio tra risorse e bisogni. Inoltre, esse sono radicate in differenti configurazioni istituzionali che influiscono sul modo in cui il soggetto accede alle risorse necessarie al proprio benessere.

La diminuita prevedibilità del corso di vita, insieme al duplice carattere di rischio e opportunità insito nelle transizioni, richiede allora anche una rilettura critica del ruolo delle istituzioni che modellano il corso di vita, e degli strumenti di policy finalizzati a supportare le transizioni dei giovani adulti. L'interazione tra azione (scelte del soggetto) e struttura (istituzioni e contesto) varia infatti secondo differenti regimi di transizione (Walther, 2006), chiamando in causa, oltre alle percezioni degli

individui coinvolti, il ruolo di fattori strutturali socio-economici e demografici, di fattori culturali, delle configurazioni istituzionali e degli interventi di policy nel modellare un complesso insieme di limiti e opportunità per l'azione individuale.

Nel caso degli esiti della transizione dal sistema di istruzione al mercato del lavoro, i paesi europei mostrano ampie variazioni in termini di disoccupazione giovanile e performance occupazionali, così come nella diffusione e caratteristiche dell'occupazione atipica. Tali differenze esistenti suggeriscono come, pur constatando l'esistenza di sfide strutturali comuni che interessano i sistemi di welfare e i mercati del lavoro, nonché la conseguente distribuzione di risorse all'interno di una società, la forma e l'estensione di tale influenza sia comunque modellata dai differenti setting istituzionali e relativi mix di politiche e misure adottate (Eichhorst & Neder, 2014). Data l'assenza di un collegamento diretto tra pressioni strutturali ed esiti sociali, la ricerca deve quindi considerare il ruolo cruciale giocato dalle politiche esistenti e dalle riforme di policy attuate all'interno di un determinato contesto istituzionale (Emmenegger *et al.*, 2012). Come detto, l'obiettivo di un'alta occupazione di qualità attraverso la promozione dei processi educativi e formativi per lo sviluppo di un capitale umano allineato alle necessità del mercato del lavoro, rappresenta anche un tratto costitutivo dell'investimento sociale (Morel *et al.*, 2012). L'aumento di eterogeneità delle transizioni delle biografie individuali dovute alla mutata natura dei rischi sociali è infatti affrontata tenendo in considerazione le dinamiche del ciclo di vita e le particolari vulnerabilità connesse, ad esempio, nel passaggio dall'istruzione al lavoro (Hemerijck, 2017). In questo ambito, dunque, poiché le condizioni per politiche efficaci di investimento sui giovani e relative skills dipendono dall'interfaccia tra sistema educativo, mercato del lavoro e welfare state (Kazepov & Ranci, 2016), l'analisi delle configurazioni istituzionali nazionali acquisisce rilevanza cruciale (Lundvall & Lorenz, 2012).

La letteratura comparata sui sistemi di transizione risponde a domande di ricerca relative al modo in cui processi e esiti delle transizioni tra istruzione ed occupazione variano da una nazione all'altra, e come queste differenze possano essere spiegate, includendo tematiche quali la spiegazione delle disuguaglianze, le dinamiche dei processi di transizione, la natura del mutamento sociale e l'efficacia degli interventi di policy (Raffe, 2014). Questo comporta appunto la comparazione di "sistemi nazionali di transizione" intesi come caratteristiche relativamente durature degli assetti istituzionali e contestuali che modellano processi e risultati di transizione (Smyth *et al.*, 2001). Gli aspetti istituzionali che influiscono sulle transizioni riguardano non soltanto i sistemi educativi, ma anche le caratteristiche del mercato del lavoro, del welfare state, del contesto demografico, economico e culturale: occorre considerare queste dimensioni come interrelate. La rilevanza delle interazioni istituzionali risulta particolarmente pregnante ai fini del presente elaborato, dal momento che appare concordante con quanto sostenuto nei capitoli precedenti, circa la necessità di analizzare le specifiche configurazioni istituzionali e il relativo policy mix che influisce sulla transizione scuola-lavoro. Un'impostazione simile deriva anche dalla letteratura sulla *collective skill formation* e sui differenti *skill*

system nazionali, che insistono sulle modalità in cui all'interno del sistema educativo, specialmente nel sistema VET di formazione professionale e nel sistema di HE (università e istituzioni di livello educativo terziario), vengano prodotte competenze anche coinvolgendo attori non pubblici come le imprese o le associazioni categoriali, nonché sul grado in cui queste competenze rispondono alle esigenze del mercato del lavoro (Bosch, 2015c; Bussemeyer & Trampusch, 2012; Ashton *et al.*, 2000).

Concludendo, possiamo affermare che analizzare i cambiamenti e le configurazioni dei sistemi di transizione scuola-lavoro implica valutare l'interazione tra le più stabili "dimensioni strutturali e istituzionali" e le "dimensioni di policy", più suscettibili a cambiamenti (Raffe, 2008), che caratterizzano welfare state, sistema di istruzione e formazione professionale, mercato del lavoro. Infatti i processi di *policy reform* producono, nella maggioranza dei casi, cambiamenti incrementali all'interno di configurazioni istituzionali esistenti (Thelen, 2009; Béland, 2009): non ne deriva quindi necessariamente lo stravolgimento delle complementarietà istituzionali esistenti, ma l'instaurarsi di differenti condizioni di equilibrio nel sistema analizzato (Amable, 2016). Inoltre, l'adozione di una prospettiva di social investment implica il porre al centro dell'analisi il ruolo dello stato come attore di coordinamento, considerandone i differenti livelli istituzionali coinvolti e le relazioni con altri attori non pubblici o quasi pubblici.

Nei sensi sopra riportati, il caso italiano presenta molteplici motivi di interesse, specialmente a causa delle recenti riforme che sono intervenute sulla configurazione istituzionale di riferimento e sul relativo spettro di misure di policy, finalizzate alla gestione della transizione scuola-lavoro e al miglioramento delle opportunità occupazionali per le fasce più giovani della popolazione. Nella ricerca l'analisi dei sistemi di transizione scuola-lavoro è perseguita mediante l'adozione di un approccio comparativo: l'Italia è infatti posta a confronto con la Germania, stato europeo che si è dovuto a sua volta confrontare con una forte segmentazione territoriale (la frattura tra Germania Ovest e Germania Est, la struttura di governo federalista con conseguente protagonismo dei singoli stati o *Länder*) e che, per le caratteristiche del proprio modello di welfare e di struttura occupazionale, risulta un utile elemento di comparazione per la comprensione delle dinamiche caratterizzanti il caso italiano.

3.3. Ricomporre il policy mix

Nei capitoli precedenti ci siamo soffermati sulla rilevanza del sistema di welfare nello strutturare il passaggio dall'educazione al lavoro, attraverso interventi di policy e di coordinamento tra gli attori coinvolti che vanno oltre la tradizionale concezione del welfare state (Ascoli & Paci, 2011). La relazione tra welfare e performance socio-economica è stata declinata in termini mutuamente esclusivi, secondo la logica del trade-off tra uguaglianza ed efficienza, o di scelta tra più alternative comunque non contemporaneamente percorribili che costituirebbero il trilemma dell'economia sociale dei servizi (Iversen & Wren, 1998). L'interazione tra sviluppo economico e politiche sociali è

stata più recentemente riformulata dai sostenitori della prospettiva dell'investimento sociale in termini di "Pareto-optimal mutual reinforcements" e complementarità istituzionali in grado di mobilitare il potenziale produttivo dei cittadini in un'ottica di protezione attiva e prevenzione rispetto ai nuovi rischi sociali (Hemerijck, 2013; Esping-Andersen, 1998, 2008). Secondo questi autori, date le difficoltà nell'applicazione dei tradizionali meccanismi dell'assicurazione sociale alla instabile costellazione di rischi che confronta gli individui contemporanei, si rende necessario riconoscere il ruolo del welfare state nel modellare un ampio numero di istituzioni sociali tra cui il mercato del lavoro (Esping-Andersen, 1990) e il sistema educativo (Busemeyer & Nikolai, 2010), nonché nel coordinamento dei differenti livelli istituzionali, e nella distribuzione delle competenze dal nazionale al locale (Kazepov, 2010). Tale prospettiva di politica sociale che individua nello stato un attore positivo e cruciale in termini di investimento e coordinamento, appare peraltro coerente con la visione dello stato imprenditore in politica economica (Mazzucato, 2013).

La problematica della coerenza istituzionale nei repertori di policy rimanda all'interdipendenza funzionale e all'interazione tra aree di *welfare provision*, ovvero all'idea di differenti istituzioni e conseguenti costellazioni di attori che si coordinano e interagiscono tra loro. I sistemi istituzionali si fondano infatti su complementarità tra differenti aree istituzionali (Hall & Soskice, 2001; Amable, 2003). Ne deriva che la varietà effettiva delle transizioni esperite dagli individui durante il loro corso di vita è il risultato di un complesso sistema o configurazione istituzionale. Ciò vuol dire anche che simili cambiamenti in una data istituzione non determinano necessariamente gli stessi esiti tra paesi, poiché essi dipendono dall'impatto su altre istituzioni complementari (Anxo *et al.*, 2010). L'implementazione delle politiche non avviene in condizione di isolamento, ma si radica in un contesto di condizioni o legacies istituzionali, economiche e culturali che possono essere più o meno adatte a incorporare innovazioni o misure di investimento sociale (Kazepov & Ranci, 2015; Van Lancker & Ghysels, 2012). Occorre quindi chiedersi quali policy mix, embedded in quali forme di governance istituzionale, siano maggiormente efficaci nell'affrontare rischi sociali e promuovere le capacità individuali (Hemerijck, 2013). Quest'affermazione va ovviamente tarata sullo specifico target della ricerca, ovvero i sistemi di transizione scuola-lavoro in quanto configurazioni istituzionali cruciali nel processo di acquisizione di competenze (*skills*) che consentono ai giovani di ottenere un ingresso agevole nel mercato del lavoro e una biografia occupazionale ascendente e soddisfacente.

La letteratura sviluppatasi intorno al concetto di "skills" pone in primo piano le questioni dell'efficienza dei sistemi di istruzione rispetto alle competenze sviluppate dall'individuo. Elemento primario è la valutazione delle abilità ottenute sulla base della corrispondenza con quanto richiesto dal mercato del lavoro e dalle aziende. In questo senso, il social investment si avvicina alla letteratura sulle VoC (Hall & Soskice, 2001), ponendo al centro della propria strategia l'obiettivo della valorizzazione del capitale umano, in ottica di sviluppo di skills e integrazione dell'individuo nel mercato del lavoro. Rispetto agli autori afferenti alla corrente delle VoC tuttavia, il SI pone al centro della propria

trattazione l'individuo e lo stato sociale. È infatti il welfare state a dover porre il singolo nelle condizioni di agire responsabilmente e partecipare nel mercato del lavoro in modo qualitativamente soddisfacente, investendo adeguate risorse nel sistema di istruzione e formazione professionale, ma anche favorendo la costituzione e il consolidamento di complementarità e sinergie di policy tra educazione e mercato del lavoro. Se dunque nelle VoC il fulcro è l'impresa e il coordinamento tra attori avviene a partire da essa, il SI rivaluta il ruolo dello stato nel coordinamento tra setting istituzionali differenti. Ne deriva una concezione più ampia e complessa del concetto di coordinamento, che coinvolge una dimensione orizzontale costituita da differenti attori in interazione, e verticale, costituita da differenti livelli istituzionali dal nazionale al locale. Il risultato di tali operazioni di coordinamento è un policy mix contestualmente radicato che va valutato rispetto al livello e al modo in cui struttura le transizioni scuola-lavoro rendendole più o meno agevoli per il singolo cittadino. Occorre non dimenticare, tuttavia, che in quanto approccio di politica sociale l'investimento sociale si caratterizza anche per una vocazione egualitaria, che si dovrebbe sostanziare nel perseguimento dell'uguaglianza delle opportunità e della rottura della catena intergenerazionale di trasmissione dello svantaggio. Anche tale criterio va dunque considerato nell'analisi delle transizioni scuola-lavoro. Ci soffermeremo ora brevemente sulle caratteristiche principali dei sistemi di welfare di Italia e Germania, per tracciarne un breve quadro che sarà poi un utile riferimento nell'analisi più specifica (interazione tra welfare state, educazione e mercato del lavoro) sviluppata nei capitoli successivi.

3.4. Sistemi di welfare in Italia e Germania nel “welfare modelling business”

Come ricordato, tra la fine della Seconda Guerra Mondiale e gli anni Settanta, si strutturano importanti differenziazioni tra modelli nazionali di welfare. A questa giuntura evolutiva si riferisce il dibattito del “welfare modelling business” (Abrahamson, 1999; Powell & Barrientos, 2008; Arts & Gelissen, 2002), che vede il suo più influente contributo nella distinzione fra tre differenti regimi di welfare (regime liberale, regime conservatore-corporativo, regime socialdemocratico), individuata da Esping-Andersen (1990) sulla base delle interazioni tra Stato, mercato e famiglia nell'allocazione di risorse e opportunità. In seguito, la ricerca ha condotto all'ulteriore individuazione di un sistema di welfare mediterraneo o familistico (Ferrera, 1996; Mingione, 1997) nei paesi del Sud Europa, e di un sistema di welfare della transizione caratterizzante i paesi ex comunisti dell'Europa dell'Est (Cerami, 2006). Nella ricerca comparata sui sistemi di welfare, la Germania, il cui welfare state ha le proprie radici nella legislazione sociale bismarckiana di fine '800 pur raggiungendo un'effettiva maturità solo dopo la seconda guerra mondiale (Fleckenstein, 2012), è generalmente considerata l'esempio archetipico del welfare state corporativo (o bismarckiano, che comprende anche Austria, Francia e Belgio): si tratta di un modello di welfare state che cerca, attraverso l'erogazione di benefici e servizi finalizzati a proteggere i cittadini dai principali rischi sociali (come disoccupazione, malattia, anzianità), di

mantenere le pre-esistenti differenze di status tra gli individui e supportare forme familiari tradizionali con nuclei costituiti da un singolo *breadwinner*, solitamente di sesso maschile (Esping-Andersen, 1990). In Germania le politiche sociali sono dunque concepite in modo meritocratico, poiché gli schemi contributivi riproducono lo status socio-economico raggiunto dalle famiglie sul mercato del lavoro attraverso la posizione del capofamiglia. Dal momento che la generosità dei benefici dipende dall'ammontare del salario precedente, il sistema di welfare si fonda fortemente sul salario e sulla contrattazione atta a fissarne limiti e livelli. Le persone che si trovano in condizione di bisogno e non sono titolate per l'accesso ai benefici contributivi, possono comunque rivolgersi a una rete assistenziale di ultima istanza finanziata tramite la tassazione generale.

La famiglia costituisce la prevalente agenzia sociale ma è fortemente supportata nel suo ruolo di cura dallo stato, ovvero attraverso benefici (sotto forma di servizi e trasferimenti economici) diretti a specifici target, secondo un principio di sussidiarietà attiva (Kazepov, 2010). Il rapporto tra stato e famiglia è fondato su un principio di reciprocità, poiché l'intervento estensivo dello stato è comunque mediato dal ruolo dell'istituzione familiare in termini di accesso e erogazione dei benefici. Idealmente, un lavoratore standard riceve un salario familiare e un supporto attraverso il sistema di tassazione e politiche familiari, e può quindi provvedere al mantenimento del nucleo familiare. Comunque, in situazione di difficoltà, il sistema di welfare interviene in modo più estensivo proteggendo gli individui e le rispettive famiglie. Conseguentemente, il grado di *de-commodification*, ovvero di sottrazione dall'influenza del mercato, è minore che nei paesi socialdemocratici ma maggiore rispetto a quelli liberali. Peculiarità di questo modello è poi il fatto che la governance sia regolata da arrangiamenti corporativi (Busemeyer & Trapusch, 2012), ovvero da complessi meccanismi di gestione e negoziazione che coinvolgono, oltre all'attore pubblico, corpi e autorità intermedie (soprattutto associazioni datoriali e sindacali, Camere di Commercio, dell'Industria e dell'Artigianato).

Gli schemi assicurativi per lavoratori dipendenti (accesso, livello e qualità dei benefici) dipendono dalla posizione del lavoratore impiegato sul mercato del lavoro (moglie e figli sono come detto assicurati tramite il *breadwinner*) e offrono protezione a una vasta maggioranza della popolazione senza implicare una netta separazione tra categorie occupazionali (l'unico sistema separato esistente riguarda i dipendenti pubblici). Questi programmi, insieme a un sistema di contrattazione collettiva inclusivo finalizzato a determinare i livelli salariali, ha fortemente contribuito alla riduzione della povertà e a un livello di disuguaglianze economiche relativamente basso (Fleckenstein, 2012; Bosch, 2015a).

L'organizzazione e l'erogazione dei servizi sociali avviene tendenzialmente a livello locale, cosa che può creare differenze tra i vari stati federali, pur in presenza di standard a livello nazionale. Inoltre, nel paese opera un complesso sistema di equalizzazione fiscale tra stati con diverso potere e risorse economiche, al fine di assicurare le stesse condizioni di vita ai cittadini residenti in tutte le parti del paese (Bosch, 2015b). In termini di differenziazione territoriale, occorre ovviamente soffermarsi sul

periodo post-riunificazione, avvenuta nel 1990. La caduta del Muro di Berlino ha portato infatti alla nascita di uno Stato attraversato da una profonda frattura territoriale in termini di economia e mercato del lavoro, tra Ovest e Est del paese. L'annessione degli stati dell'Est comportò infatti un complessivo trasferimento delle istituzioni della Germania dell'Ovest nei Länder orientali, nonché massicci flussi di trasferimenti economici per sostenere la perdita di posti di lavoro e la de-industrializzazione della Germania dell'Est (le cui imprese si trovarono sottoposte improvvisamente all'insostenibile concorrenza delle più efficienti aziende capitalistiche), attraverso il ricorso a schemi di pre-pensionamento e creazione di posti di lavoro tramite sussidi statali (Manow & Seils, 2000). Questi sforzi hanno condotto ad appianare in parte le disparità tra stati dell'Ovest e dell'Est, che tuttavia permangono come evidente dagli indicatori socio-economici sul mercato del lavoro: i livelli di reddito e i tassi di disoccupazione disegnano una situazione più difficile nelle regioni orientali. Nonostante ciò, i divari tra Länder non sono così elevati da far pensare a una dimensione di segmentazione rilevante quanto quella italiana (si vedano le pagine successive): le differenze tra i vari stati dell'Ovest disegnano, inoltre, una situazione più complessa non facilmente identificabile in una divisione dualistica (Jansen & Knuth, 2014), anche grazie agli sforzi del sistema di welfare, visibili nei già citati schemi di equalizzazione. Un esempio del fatto che la frattura territoriale non sia ritenuta una dimensione primaria di disuguaglianza bisognosa di ulteriori estensivi interventi di policy sta anche nella recente introduzione di una soglia di reddito unico garantito uguale per tutti gli stati, secondo una presa di posizione di principio che ha attribuito priorità a una visione unitaria del paese (Bosch, 2015a).

In letteratura, l'Italia così come gli altri paesi mediterranei sud europei sono accostati al cosiddetto modello familistico (Ferrera, 1998). Questo modello condivide importanti tratti con il sistema di welfare corporativo, di cui la Germania è considerata l'esempio più emblematico, tanto che spesso il welfare familistico è stato fatto confluire nel modello bismarckiano-corporativo, ritenendo che le particolari caratteristiche dei paesi mediterranei non fossero sufficienti a giustificare l'esistenza di una categoria autonoma (Esping-Andersen, 1998).

Il welfare familistico comprende i paesi dell'Europa meridionale (Italia, Spagna, Portogallo e Grecia), contraddistinti da stati sociali con gradi di maturazione differente: tra questi, lo stato sociale italiano ha raggiunto in tempi più brevi una maggior istituzionalizzazione e maturità, pur se con una forte differenziazione tra Nord e Sud del paese (Ferrera, 1998). Sistemi familistici e corporativi hanno in comune la doppia logica attraverso cui i rischi sono gestiti e socializzati, ovvero la centralità delle assicurazioni sociali (welfare provision fondata su contributi categoriali) e il principio di sussidiarietà che regola la relazione tra famiglia e stato (Kazepov, 2010).

Il sistema di garanzia del reddito in Italia ha dunque un'impronta bismarckiana, essendo frammentato lungo linee di demarcazione occupazionale con formule di prestazione che si sono a lungo mantenute molto generose (soprattutto in campo pensionistico). Nella gestione di questi schemi le parti sociali

giocano un ruolo molto rilevante, poiché spesso gli interventi non discendono dall'esistenza di diritti sociali riconosciuti e garantiti (come nel caso delle CIG). La natura mista del modello di welfare italiano risulta evidente dall'affiancarsi all'impianto occupazionale sopra delineato, dall'impronta tendenzialmente universalistica nei settori della scuola e della sanità, così come dalla mancanza di un'articolata rete di protezione di base, elemento che distingue l'Italia dalla maggior parte dei paesi europei (Ascoli & Pavolini, 2013; Kazepov, 2015). Un'ulteriore caratteristica che contraddistingue l'Italia, in quanto appartenente al modello di welfare familistico, è l'elevato particolarismo nel finanziamento e nell'erogazione di servizi e benefici, che determina una bassa capacità di produrre beni collettivi e la tendenza a uno scivolamento distributivo delle prestazioni, ovvero alla distribuzione (in *deficit spending*) a gruppi molto ristretti di individui attraverso la manipolazione dei diritti sociali (Ferrera, 2008).

Rispetto al rapporto di sussidiarietà tra stato e famiglia, il sistema di welfare familistico è meno generoso rispetto a quelli corporativi, e presenta forti squilibri dati dal prevalere dei trasferimenti monetari rispetto alle risorse investite in servizi. Inoltre, vi è un minore afflusso di risorse indirizzate alle politiche familiari. Come nel modello corporativo, importanza centrale è assunta dalla famiglia come agenzia sociale di redistribuzione, ma se in questo modello lo stato possiede un forte ruolo regolativo e interviene in modo diretto nel sostegno alla famiglia e alla sua funzione redistributiva (sussidiarietà attiva); nel modello familistico il principio di sussidiarietà viene declinato in modo passivo: lo stato assume un ruolo marginale con un conseguente sovraccarico della famiglia per quanto riguarda le responsabilità sociali e di cura (Ferrera, 1996; Mingione, 1997).

Infine, un tratto caratterizzante la "specificità italiana" riguarda la differenziazione territoriale (Fargion, 1997; Mingione, 2001): nelle analisi su disuguaglianze e welfare state, la dimensione territoriale occupa un ruolo molto rilevante, al fianco di altri tipi di disuguaglianze più tradizionalmente considerati anche a livello internazionale. In Italia, l'alto livello di frammentazione territoriale in termini di sviluppo economico si accompagna a forti differenze nella performance delle pubbliche amministrazioni locali e in differenze di accesso a simili servizi di welfare in base all'area geografica di residenza (Fargion *et al.*, 2006; Pavolini, 2015). Le riforme degli ultimi anni sono state accompagnate da processi di regionalizzazione e decentramento amministrativo (trasferimento di poteri, responsabilità, risorse dal governo centrale ai governi regionali e locali, si veda: Kazepov & Barberis, 2013) che, in un paese già caratterizzato da profonde differenze economiche, hanno favorito il consolidarsi di due regimi di welfare, uno nel Centro-Nord e l'altro nel Sud del paese, con una crescente polarizzazione fra le "due Italie" del welfare (Ascoli & Pavolini, 2013). Il welfare state del Centro-Nord presenta maggiori similitudini con i welfare state continentali, con un importante settore di servizi di medio-alta qualità che è cresciuto negli ultimi anni. Invece, il welfare state del Sud Italia può essere descritto come un modello residuale caratterizzato da performance di basso livello nell'erogazione di servizi, ma anche nella distribuzione dei più diffusi trasferimenti sociali (pensioni di

anzianità, disoccupazione e CIG). Ciò è dovuto al fatto che i principali programmi del welfare italiano sono legati a schemi assicurativi basati su principi categoriali-occupazionali: essendo l'erogazione connessa alla partecipazione al mercato del lavoro (soprattutto in grandi imprese con impiego full-time a tempo indeterminato), è sempre più stato più difficile per i meridionali accedere ai benefici, anche vista la perdurante assenza di una rete di assistenza sociale di ultima istanza. Se in altri paesi europei, come nel caso della Germania, lo stato tramite le politiche sociali cerca di agire in senso redistributivo per un riequilibrio delle disparità economiche, anche attraverso l'erogazione di servizi di alta qualità in regioni più svantaggiate, in Italia sviluppo economico e politiche di welfare sembrano connesse in modo tale da creare disuguaglianze ancora più pronunciate, innestandosi su preesistenti gap economico-sociali (Pavolini, 2015). Ciò suggerisce la debolezza di uno stato centrale che non sembra in grado di programmare, coordinare e monitorare ciò che accade a livello locale promuovendo processi sistemici di convergenza nel funzionamento delle pubbliche amministrazioni. La differenziazione territoriale influisce pesantemente sull'azione redistributiva dello Stato e la decentralizzazione ne ha ulteriormente indebolito le capacità di coordinamento (Vassallo, 2013): il tradizionale modello di welfare italiano è stato sostituito con uno stato sociale multilivello e territorialmente frammentato, in cui da un lato aumenta la pressione sulle famiglie, già in forte difficoltà per via dei cambiamenti demografici e per la crisi economica; dall'altro il godimento dei diritti sociali diviene sempre più connesso alla particolarità del contesto territoriale di appartenenza, stante le incongruenze del sistema regolativo e soprattutto la debolezza degli attori istituzionali regionali (Kazepov & Barberis, 2013).

3.5. Rescaling: la rilevanza dei contesti locali

Come visto nel primo capitolo, i cambiamenti strutturali che dalla fine degli anni '70 hanno interessato le società occidentali, hanno imposto una crescente pressione sui sistemi di welfare e sul funzionamento delle relative istituzioni (Ferrera, 1998). Ne è risultato un disallineamento tra un repertorio di politiche sociali sviluppatosi in un contesto di crescita economica, piena occupazione, disponibilità di risorse e bisogni relativamente stabili; e mutate condizioni caratterizzate da conflitti emergenti, disoccupazione, stagnazione o crisi economiche, nuove costellazioni di rischi sociali (Kazepov & Carbone, 2006; Ascoli & Paci, 2011). La crisi fiscale del welfare state ha aperto la strada a un periodo di riforme differenziato e tutt'ora dibattuto nella sua interpretazione (Ferrera, 2008; Boeri, 2001), ma caratterizzato da un duplice processo svoltosi:

- sull'asse della sussidiarietà verticale, riguardante la riorganizzazione territoriale dei poteri regolativi e delle rispettive competenze tra livelli istituzionali. Può comportare forme di *rescaling* implicito (cambiamenti nel peso relativo di specifiche misure regolate a differenti

livelli territoriali) o esplicito (riforme che assegnano potere regolatorio a altri livelli) (Ferrera, 2006).

- sull'asse della sussidiarietà orizzontale, riguardante la moltiplicazione degli attori coinvolti nella progettazione, gestione e implementazione delle politiche sociali (Ranci, 2006). Ciò può essere dovuto alle limitate risorse a disposizione dell'attore pubblico, così come alla convinzione che un coinvolgimento di attori privati o corpi intermedi nella gestione delle politiche sociali possa consentire una maggior efficacia ed efficienza di tali interventi (come affermato, ad esempio, nell'ambito della letteratura sulla *collective skill formation*, si veda Busemeyer & Trampusch, 2012).

L'effetto combinato di tali tendenze è stato definito come un processo di sussidiarizzazione delle politiche sociali, finalizzato alla promozione di complesse configurazioni di governance multilivello, secondo le quali differenti attori a differenti livelli scalari interagiscono e negoziano tra loro (Kazepov, 2014).

Concentrandosi sulla dimensione territoriale, si può affermare che durante l'età dell'oro del welfare state, le politiche di welfare fossero caratterizzate dalla gestione collettiva di rischi individuali standardizzati, all'interno di una cornice di riferimento prettamente nazionale. La rottura di questo equilibrio e il successivo processo di cambiamento istituzionale ha visto invece progressivamente aumentare la rilevanza di attori sovra-nazionali e sub-nazionali. Nel campo delle politiche sociali, questi ultimi, e in particolare regioni e città, hanno assunto un ruolo sempre più prominente: ne risulta uno scenario in cui tutti i livelli di policy coesistono (Le Galès, 2002). Retoricamente, è stata enfatizzata l'accresciuta prossimità di questi processi con la società civile e con i bisogni effettivi dei cittadini. Spesso si è tuttavia sottovalutato il rischio che la mancanza di standard, diritti comuni e competenze di controllo, possa avere invece come esito un aumento delle disparità e disuguaglianze tra gli individui (Kazepov, 2010; per un'analisi specifica sul caso italiano si veda Kazepov & Barberis, 2013). La prospettiva del social investment non si è mostrata immune a questa corrente retorica, considerando l'ambito locale come livello scalare più adatto per il disegno e l'implementazione di politiche che rispondano alle esigenze dei cittadini (Morel *et al.*, 2012). Viceversa, i critici del social investment hanno sottolineato come le strategie di investimento tendano a sottovalutare complesse dinamiche di innesto degli interventi su strutture di stratificazione preesistenti (con possibile verificarsi di perversi *Matthew effects*, si veda ad esempio Cantillion, 2011), tra cui occorre quindi considerare, alla luce di quanto affermato, la dimensione territoriale e scalare delle politiche sociali.

Secondo Kazepov (2014), l'accresciuto coinvolgimento di attori non pubblici rende la dimensione locale il livello ideale di implementazione delle politiche sociali, in quanto luogo in cui si congiungono l'asse verticale e orizzontale della sussidiarietà. Tuttavia, ancora una volta, questo trend comune tra paesi non sfocia nell'istituzionalizzazione di modelli di governance convergenti, producendo invece una diversificazione territorialmente strutturata nei modelli di governance multilivello. Questi ultimi

variano infatti a seconda del contesto socio-economico e della configurazione istituzionale in cui sono inseriti o, per dirla con Di Gaetano e Strom (2003), dello specifico milieu istituzionale, inteso come sistema di attori e strutture che può essere considerato solo attraverso le loro e mutue interazioni, che definiscono specifiche condizioni territoriali non riproducibili in altri contesti. I processi di riforma e di implementazione delle politiche, insomma, sono fortemente radicati nelle configurazioni istituzionali dei singoli paesi e i modelli di governance mostrano forti tratti di path dependence e risultano ampiamente radicati nei rispettivi sistemi di welfare nazionali. Alla luce dei legami documentati tra livello nazionale e locale, lo stato nazionale continua ad assumere una decisiva rilevanza (Jessop, 2002; Kazepov, 2010). La rilevanza del livello nazionale riporta ad importanti risonanze con la prospettiva del SI, che investe di nuova significatività positiva il ruolo dello stato. In una letteratura concentrata soprattutto sulla spesa e sull'attività redistributiva di risorse tuttavia, la rilevanza del welfare state nazionale come agente di coordinamento tra diversi attori, pubblici e non, coinvolti nella gestione degli interventi di policy, ha spesso assunto una posizione secondaria nel dibattito. Nel presente contributo, il welfare state è declinato innanzitutto come attore di coordinamento nell'ambito delle politiche di welfare che influiscono sulla transizione scuola-lavoro (principalmente politiche educative e del lavoro), anche rispetto all'interazione tra livelli istituzionali e attori che trovano nella dimensione locale contesto privilegiato di osservazione. L'adozione di una prospettiva di SI consente dunque di proseguire nella direzione dell'analisi degli effetti sinergici tra settori di policy che interagiscono a differenti livelli territoriali, laddove le differenze intra-nazionali sono considerate dimensioni-chiave per comprendere l'impatto dei cambiamenti (Kazepov, 2014).

Nel presente elaborato, la connessione tra dimensione nazionale e locale si rende evidente nel collegamento tra la seconda e terza parte del testo. La seconda parte è infatti dedicata alla comparazione istituzionale tra Italia e Germania (livello nazionale), e si fonda sull'analisi di dati secondari provenienti da fonti statistiche ufficiali; sulla desk analysis di documentazione e background papers rilevanti rispetto alla struttura della transizione scuola-lavoro; e sulle interviste ad esperti provenienti dai due paesi. La terza parte è invece dedicata a una comparazione istituzionale di livello meso tra i due contesti urbani di Padova e Bonn, ed è finalizzata all'analisi dell'articolazione territoriale della transizione dall'occupazione al lavoro derivante dall'interazione tra mercato del lavoro, sistema di istruzione e welfare locale (nel quadro nazionale): l'analisi dei meccanismi di transizione viene radicata nel contesto locale per studiare il funzionamento concreto dei nessi istituzionali precedentemente individuati. Nel dettaglio sono stati intervistati stakeholder quali operatori, membri di associazioni categoriali, policy maker specificamente coinvolti a livello locale, per ricostruire aspetti legati al coordinamento tra stato, mercato del lavoro, sistema di istruzione, innesto del contesto urbano nel rispettivo framework nazionale. La comparazione riguarda il piano istituzionale e, in quanto connessa alle fasi precedenti, sarà specificamente focalizzata sulle aree di policy di interesse della ricerca. Non si tratta quindi di casi studio intensivi sulle città considerate,

quanto piuttosto di casi studio che partono dal contesto locale e si propongono di evidenziare connessioni tra istituzioni, attori, e livelli istituzionali che influiscono nello strutturare il sistema di transizione scuola-lavoro nel contesto locale, evidenziandone continuità e differenze rispetto a quanto accade a livello nazionale.

Riassumendo, la corrente configurazione dei sistemi di welfare comporta un mix di competenze e politiche di livello centrale e sub-nazionale. Se il livello centrale mantiene un ruolo primario nella definizione di framework e allocazione di risorse nei vari ambiti di politica sociale, la rilevanza del welfare locale si sostanzia invece nella specifica configurazione attraverso cui le misure di policy sono pianificate, finanziate e implementate a livello locale (Andreotti *et al.*, 2012). Da un lato, ciò appare cruciale rispetto alla capacità di sperimentazione e risposta immediata ai bisogni maggiormente situati, come evidenziato anche dalla letteratura sull'investimento sociale (Morel *et al.*, 2012). Dall'altro, le dinamiche di rescaling che hanno interessato i recenti sviluppi dei sistemi di welfare ripropongono il ruolo dello stato centrale e degli attori subnazionali in tema di coordinamento e ripartizione delle competenze. Tuttavia, in un contesto localmente frammentato come quello italiano, tali dinamiche possono tradursi in sfide alla coesione sociale date dall'aumento di disuguaglianze e segmentazione (Kazepov & Barberis, 2013), nonché in ostacoli alla diffusione e istituzionalizzazione di buone pratiche localizzate.

Anche la Germania dopo la riunificazione ha dovuto affrontare forti difficoltà dovute alle differenze socio-economiche tra le regioni dell'Ovest e dell'Est, nonché alla volontà di trasferire le istituzioni della Germania Ovest ai neo-annessi Länder orientali (Bosch, 2015a). Il governo federale comporta una divisione e attribuzione di competenze che rendono i livelli sub-nazionali protagonisti negli interventi di policies (soprattutto a livello di Länder), mentre un tratto caratteristico del paese tedesco, in quanto esempio emblematico del modello di welfare corporativo, è il fatto che il relativo modello di governance sia fondato sull'interazione tra organizzazioni di stampo corporativo e sulla negoziazione tra corpi intermedi e autorità pubbliche.

3.6. Conclusioni: sistemi di transizione scuola-lavoro in una prospettiva di investimento sociale

A partire dai presupposti illustrati nei precedenti paragrafi, la presente ricerca individua nei sistemi di transizione che strutturano il passaggio dal sistema educativo al mercato del lavoro (transizione scuola-lavoro) il proprio oggetto di ricerca. Da un lato, si analizzano le caratteristiche istituzionali del mercato del lavoro, del sistema educativo e di welfare, dall'altro si prendono in considerazione le principali riforme nelle misure di policy adottate (politiche del lavoro, politiche educative che possano variamente influire nel percorso di transizione dalla scuola all'occupazione) sviluppandone una descrizione approfondita in termini di caratteristiche e relazioni esistenti.

L'obiettivo di ricerca è perseguito mediante l'adozione di un approccio comparativo (Skocpol, 1984), nella convinzione che le differenze e il confronto rappresentino elementi fondamentali per una migliore comprensione dell'oggetto ricerca, al fine di individuare specificità dell'esperienza italiana attraverso il raffronto con quella degli altri paesi (Flora, 1986; Ferrera, 1993). Da questo punto di vista, il tema delle transizioni scuola-lavoro è affrontato attraverso il confronto con un paese europeo ritenuto particolarmente significativo in termini di opportunità comparative ed esplicative, ovvero la Germania, stato europeo che, per le caratteristiche del proprio modello di welfare e di struttura occupazionale, risulta un utile elemento di comparazione per la comprensione delle dinamiche caratterizzanti il caso italiano. Si ritiene che dal confronto tra Italia e Germania, contraddistinte al contempo da differenze e similitudini rispetto alle variabili considerate, possano emergere risultati rilevanti riguardo alle tematiche indagate. Di seguito si elencano brevemente le ragioni che hanno portato a tale scelta, articolando il ragionamento secondo le dimensioni concettuali precedentemente trattate:

- La posizione dei *giovani nel mercato del lavoro*: nel suo passaggio da "Sick man of Europe" fino alla fine degli anni '90, a "Economic Superstar" in grado di resistere alle forti spinte recessive della crisi economica del 2008 (Dustmann et al., 2014), la Germania ha evidenziato la capacità di mantenere la disoccupazione giovanile su livelli relativamente contenuti. La differenza con il caso italiano rende proficuo il confronto tra i due differenti mercati del lavoro, anche alla luce dell'obiettivo di ipotizzare l'innescio di circuiti virtuosi di policy learning e investimento sul capitale umano.
- Le similitudini del *sistema di welfare*: secondo Esping-Andersen (1990), i sistemi di welfare italiano e tedesco rientrano nell'ambito del *modello corporativo*, in cui importanza centrale è assunta dal ruolo della famiglia come agenzia sociale di redistribuzione. Altri autori hanno tuttavia proposto una ulteriore differenziazione atta a distinguere tra il regime corporativo (Germania) e quello familistico (Italia) (Ferrera, 1996; Mingione, 1997): nel primo, lo stato possiede un forte ruolo regolativo e interviene in modo diretto nel sostegno alla famiglia e alla sua funzione redistributiva (sussidiarietà attiva); nel secondo, il principio di sussidiarietà viene declinato in modo passivo, lo Stato assume un ruolo marginale con un conseguente sovraccarico della famiglia per quanto riguarda le responsabilità sociali e di cura (Kazepov, 2010).
- *Il sistema di istruzione*: recenti contributi ritengono che nella recente performance economica tedesca un ruolo di grande rilievo sia stato giocato da complementarità istituzionali e riforme che, rese necessarie dalla crisi, hanno consolidato il rapporto tra sistema scolastico e mercato del lavoro (Ballarino & Checchi, 2013). In particolare, il sistema duale di formazione professionale tedesco (fondato sull'unione tra apprendistato

in azienda e formazione scolastica) si caratterizza per una importante capacità di formazione e allocazione di abilità richieste nel mercato del lavoro.

- La *centralità della variabile territoriale*: anche la Germania ha sperimentato una forte segmentazione territoriale in termini dualistici. La riunificazione del 1989, a seguito della caduta del Muro di Berlino, ha portato infatti alla nascita di uno Stato attraversato da una profonda frattura territoriale in termini di economia e mercato del lavoro, tra Ovest e Est del paese.

Nei capitoli successivi si indagano quindi le differenti dimensioni istituzionali e di policy che influiscono sulla transizione scuola-lavoro in Italia in Germania, intesa come ambito strategico di investimento e al contempo di vulnerabilità della condizione giovanile, al fine di individuare le complementarità istituzionali e interazioni sinergiche tra politiche (o la mancanza delle stesse) che influiscono sul passaggio dall'educazione all'occupazione. La natura complessa e multidimensionale di tale "ponte sociale" lo rendono infatti dipendente dall'intero corpus di istituzioni coinvolte nel processo di transizione e dal grado di complementarità istituzionale che si instaura tra queste. Il riferimento alla prospettiva del social investment e al dibattito critico sviluppatosi rispetto a tale approccio, rappresenta il punto di riferimento teorico del progetto. Il paradigma dell'investimento sociale si caratterizza per l'assunzione di una prospettiva di complementarità istituzionale secondo cui gli effetti sinergici tra politiche creano le condizioni necessarie per uno sviluppo del capitale umano all'insegna dell'uguaglianza delle opportunità e dell'interruzione della trasmissione intergenerazionale delle disuguaglianze (Hemerijck, 2017). Essa manifesta punti in comune con la letteratura sulle VoC (Hall & Soskice, 2001), sui sistemi di transizione scuola-lavoro (Raffe, 2014), sulla *collective skill formation* e *national skill systems* (Bosch, 2015b), ma si contraddistingue per il ruolo centrale assegnato al welfare state rispetto al coordinamento tra livelli istituzionali e attori coinvolti. Inoltre, comporta una visione incrementale del cambiamento introdotto da riforme nelle varie aree di policy considerate, che avvengono all'interno della configurazione preesistente e possono condurre a vari gradi di modificazione dell'equilibrio tra bisogni e risorse (Thelen, 2009; Amable, 2016).

Il mutato panorama dei rischi sociali (Ranci & Migliavacca, 2011) determina la segmentazione delle biografie e delle carriere lavorative, sfuggendo parzialmente alla tradizionale configurazione dei sistemi di protezione sociale. Secondo la prospettiva del social investment, in questo contesto l'obiettivo del sistema di welfare si amplia e consiste nel supporto e promozione dell'individuo (investimento) lungo tutto il corso di vita, mirando primariamente all'integrazione nel mercato del lavoro degli esclusi e degli svantaggiati. Tale complessità implica la necessità di analizzare l'interazione tra istituzioni e interventi di policy. La ricerca mira dunque all'individuazione di complementarità istituzionali e sinergie di policy con effetti sulle transizioni scuola-lavoro, che rimandano al rapporto tra sistema educativo, mercato del lavoro e sistema di welfare.

Le istituzioni considerate sono il mercato del lavoro, il sistema educativo, considerato nei differenti livelli che lo compongono e che consentono l'immissione nel mercato del lavoro, il più ampio sistema di welfare ed in particolare il ruolo centrale di coordinamento esercitato dal welfare state attraverso le politiche del lavoro e le politiche educative. Ad esse si aggiunge necessariamente la considerazione della segmentazione territoriale che caratterizza il contesto italiano e rappresenta un importante elemento di variabilità per quanto riguarda la diffusione di opportunità lavorative e la distribuzione di risorse di welfare, anche in senso educativo (Kazepov & Barberis, 2013; Ascoli & Pavolini, 2015). Si considera anche l'interazione tra dinamiche istituzionali e fattori contestuali che possono avere un impatto sugli esiti delle transizioni. In particolare, fattori economici (caratteristiche del sistema produttivo e trend economici), demografici (dinamiche di popolazione e elementi connessi all'istituzione familiare) e culturali (Mason, 2014) sono considerati variabili intervenienti nella relazione tra sistemi di transizione scuola-lavoro e esiti del passaggio dall'educazione all'occupazione. L'ipotesi principale è che un maggior grado di complementarietà e coordinamento tra istituzioni differenti, e dei relativi policy mix, influisca sulle transizioni scuola-lavoro rendendo più agevole il passaggio dall'educazione all'occupazione. Nell'operazionalizzazione della variabile dipendente (transizioni scuola-lavoro), i principi del SI sono utilizzati in un'ottica di benchmarking, prestando particolare attenzione al concetto di qualità del lavoro (quale elemento distintivo dell'investimento sociale rispetto a soluzioni di workfare) e all'obiettivo centrale di rottura della catena di trasmissione intergenerazionale delle disuguaglianze.

Oggetto: *sistemi di transizione scuola-lavoro come set di limiti e opportunità per l'azione individuale (Raffe, 2014).*

Obiettivo: *analisi degli effetti di complementarietà istituzionali e sinergie tra politiche caratterizzanti i sistemi di transizione sugli esiti delle transizioni scuola-lavoro (Hemerijck, 2017).*

- *SI come benchmark: partecipazione di qualità dei giovani al mercato del lavoro e uguaglianza opportunità*
- *Ruolo del welfare state e coordinamento*
- *Politiche educative e del lavoro come welfare policies*
- *Interazione tra livelli istituzionali (rescaling) e rilevanza del livello locale*

Domanda di ricerca: *quale effetto ha l'esistenza (o la mancanza) di complementarietà istituzionali e sinergie di policy tra sistema educativo, mercato del lavoro e sistema di welfare sugli esiti delle transizioni scuola-lavoro in Italia e Germania?*

Domanda 2: *una strategia di investimento sociale può condurre al contempo a una maggiore uguaglianza delle opportunità e a una crescita economica determinata da una maggiore e qualitativamente migliore partecipazione al mercato del lavoro?*

Comparazione tra Italia e Germania:

- *Analisi dati da fonti ufficiali (Eurostat, OECD, Istat, DeStatis, BIBB, Isfol)*
- *Desk analysis su letteratura scientifica, documentazione e reportistica*
- *Interviste a esperti del mercato del lavoro e dei sistemi di formazione delle competenze, e a stakeholders (6 esperti italiani, 6 esperti tedeschi)*

Comparazione livello locale tra Padova (Veneto) e Bonn (Nordrhein-Westfalen):

- *Interviste a stakeholder coinvolti nella transizione scuola-lavoro (6 stakeholder italiani, 6 stakeholder tedeschi)*

La comparazione tra casi studio è realizzata seguendo un *mixed method approach* (Johnson & Onwuegbuzie, 2004).

In una prima fase, la comparazione è quindi realizzata con metodo quantitativo, attraverso l'analisi secondaria di dati provenienti da fonti statistiche ufficiali, a livello europeo, nazionale e subnazionale. Ciò consente di caratterizzare la variabile dipendente della ricerca, ovvero gli esiti delle transizioni scuola-lavoro in Italia e Germania, ed anche alcuni elementi empiricamente comparabili dei sistemi di transizione oggetto di analisi (risorse investite in politiche), operandone una contestualizzazione empirica (Brannen, 2005). I risultati di questa fase di ricerca sono presentati nella Parte II dell'elaborato, capitoli 4-6.

La seconda e principale fase della ricerca consiste nella comparazione istituzionale a livello nazionale tra Italia e Germania, attraverso la *desk analysis* di documentazione, reportistica, letteratura specialistica e interviste a esperti dei sistemi di transizione scuola-lavoro italiano e tedesco. Si analizza la configurazione istituzionale e le recenti riforme degli strumenti di policy adottati all'interno dei sistemi di transizione. La congiunzione tra analisi istituzionale, riforme degli strumenti di policy e modalità di governance è derivata dai presupposti teorici adottati, e consente una più accurata riflessione sugli esiti delle transizioni scuola-lavoro nei paesi considerati. I risultati di questa fase di ricerca sono presentati nella Parte II dell'elaborato, capitoli 7-9.

La terza fase di ricerca mira a connettere la prospettiva dell'investimento sociale con le tendenze di mutamento dei sistemi di welfare che toccano i livelli scalari e gli attori coinvolti nell'implementazione delle politiche. La comparazione riguarda le pratiche di governance (Palumbo & Vaccaro, 2007) della transizione scuola-lavoro nella città italiana di Padova, nella regione Veneto, e nella città tedesca di Bonn, nel Land Nordrhein-Westfalen. Nel selezionare le città da includere nella ricerca sono state considerati gli esiti relativamente favorevoli delle transizioni scuola-lavoro all'interno dei paesi di riferimento e la collocazione territoriale (Nord Italia e Germania Ovest, ovvero aree caratterizzate da una condizione economica ed occupazionale relativamente positiva all'interno dei rispettivi paesi), la

popolazione¹, la struttura socioeconomica (presenza di uno sviluppato settore terziario e industriale), la presenza di importanti istituti universitari (Università degli Studi di Padova, Universität Bonn) e di sviluppati settori di formazione professionale, con l'obiettivo di individuare alcune similitudini e in generale di consentire la comparabilità. La comparazione è realizzata attraverso la *desk analysis* di documentazione e reportistica, e attraverso interviste a *stakeholder* coinvolti nella transizione scuola-lavoro (funzionari e operatori regionali del sistema di istruzione e formazione professionale, servizi per l'impiego, parti sociali, corpi intermedi come le Camere di Commercio). L'obiettivo è ricostruire aspetti legati al coordinamento tra stato, mercato del lavoro, sistema di istruzione, relazioni tra dimensione subnazionale (locale e regionale) e dimensione nazionale. La comparazione si focalizza sulle aree di policy di interesse della ricerca.

Non si intende realizzare una comparazione estensiva e intensiva tra città, ma i casi locali sono considerati punto di accesso a strutture di governance multilivello dei sistemi di transizione scuola-lavoro. I risultati di questa fase di ricerca sono presentati nella Parte II dell'elaborato, capitoli 10-11.

In totale, sono state realizzate 25 interviste, suddivise tra Italia e Germania, esperti e stakeholder (Mason, 2002). Sebbene l'analisi istituzionale proposta privilegi un approccio narrativo, l'attenzione ai dati provenienti da fonti ufficiali caratterizza anche la seconda e terza fase della ricerca, al fine di darvi corpo e significatività empirica, fungendo quindi da elemento di triangolazione necessario per valutare l'impatto di istituzioni e politiche sugli esiti delle transizioni.

¹ Padova contava 211.000 abitanti nel 2015, risultando il 14esimo comune italiano per numero di abitanti; Bonn contava 318.000 abitanti nel 2015, risultando il 19esimo comune tedesco per numero di abitanti. Dati Istat e DeStatis (Statistisches Bundesamt).

PARTE II. La struttura delle transizioni scuola-lavoro in Italia e Germania

Capitolo 4. Sistemi di welfare tra compensazione e promozione: Italia e Germania nel contesto europeo

4.1. Introduzione: la composizione della spesa sociale

Complementarietà istituzionali e sinergie tra misure di policy sono alla base di una strategia di investimento sociale efficace, soprattutto nell'affrontare quelle transizioni caratterizzanti il corso di vita che possono rappresentare al contempo opportunità o potenziali fonti di disuguaglianze e svantaggi per gli individui (Bonoli, 2012; Hemerijck, 2017). Ad essere chiamato in causa è un policy mix radicato in strutture istituzionali interdipendenti e articolato in relazione all'eterogeneità dei percorsi biografici e ai cambiamenti intercorrenti nei profili dei rischi sociali (Ranci, 2010). In queste condizioni di complessità, la mancanza di coerenza istituzionale può risultare un ostacolo difficilmente sormontabile non solo per l'implementazione di un'ampia strategia di investimento sociale, ma anche per l'efficacia di singole politiche (Kazepov & Ranci, 2016).

Nel capitolo che segue, i dati sulla spesa sociale di Italia e Germania saranno comparati e contestualizzati in ambito europeo, al fine di comprendere quanto e in che modo questi si avvicinino ai principi caratterizzanti la prospettiva dell'investimento sociale e quanto invece se ne discostino configurando soluzioni differenti. Secondo Hemerijck (2013), il social investment può essere infatti considerato un insieme di criteri di riferimento (*social benchmarking*) rispetto a cui valutare gli effettivi cambiamenti e indirizzi in materia di politiche sociali.

L'analisi dei profili di spesa sociale dei sistemi di welfare consente di confrontare ed evidenziare le differenti modalità di allocazione e impiego delle risorse tra differenti paesi (West & Nikolai, 2012). Si tratta di un punto di partenza per analizzare in che modo si configurino le relazioni tra ambiti istituzionali differenti quali il mercato del lavoro e il sistema educativo, focalizzando l'attenzione sul ruolo di coordinamento e di allocazione di risorse esercitato dal welfare state. Dopo alcune considerazioni generali sugli andamenti della spesa sociale, le voci di spesa saranno considerate attraverso distinzioni significative rispetto alla prospettiva dell'investimento sociale. In particolare ci soffermeremo sulla distinzione tra spesa in trasferimenti e servizi *in kind*; su programmi di spesa tradizionalmente non inclusi nell'area della protezione sociale, ovvero le politiche del lavoro e il sistema educativo (Pastore, 2011; Ascoli, 2011).

La raccolta dati effettuata ha riguardato il periodo 2000-2012, che individuerrebbe una condizione di "social investment turn" in divenire (con importanti contraddizioni evidenziate dal dibattito in materia, si veda in proposito Morel *et al.*, 2012). Tale intervallo temporale consente inoltre di considerare l'impatto della crisi economica del 2007 e dei conseguenti *aftershock* nei differenti sistemi di welfare europei. In proposito, occorre sottolineare che la crisi è stata interpretata sia come

occasione per l'effettiva affermazione del paradigma dell'investimento sociale, sia come ostacolo, per via del contrasto tra i costi economici necessari all'implementazione di strategie di investimento e l'importanza attribuita invece al controllo della spesa pubblica in tempi di *austerity* (Hemerijck, 2012). Secondo Palier (2013) è possibile tracciare una distinzione tra la reazione immediata alla crisi (2008-2009) e il periodo immediatamente successivo, di austerità ma anche di progettazione di una strategia di uscita (dal 2010).

- L'anno 2009 ha visto concludersi, secondo Palier, la prima reazione dei governi alla crisi, caratterizzata dal ricorso ai tradizionali ammortizzatori sociali (let the automatic stabilisers play), segnatamente assicurazioni sociali contro la disoccupazione e forme di compensazione salariale, con conseguenti aumenti dei debiti pubblici nazionali.
- L'anno 2011/2012 rappresenta invece una fase differente: molti governi hanno abbandonato le misure keynesiane di stabilizzazione e annunciato di misure di austerità, con importanti ripercussioni sulla spesa sociale a livello sia di tagli sia di riforme strutturali (ad esempio riforme delle pensioni, riduzione dei benefici sociali e aumento delle condizionalità). Palier individua in proposito due possibili percorsi: l'irrigidimento di tali trend tramite l'ulteriore restrizione del ruolo delle assicurazioni sociali, con conseguente aumento di dualismo e disuguaglianze, soprattutto per i paesi continentali e mediterranei; l'intrapresa di riforme differenti, di carattere incrementale e coerenti con i principi del SI, che potrebbero rappresentare segni importanti per la futura implementazione di una più ampia strategia di policy.

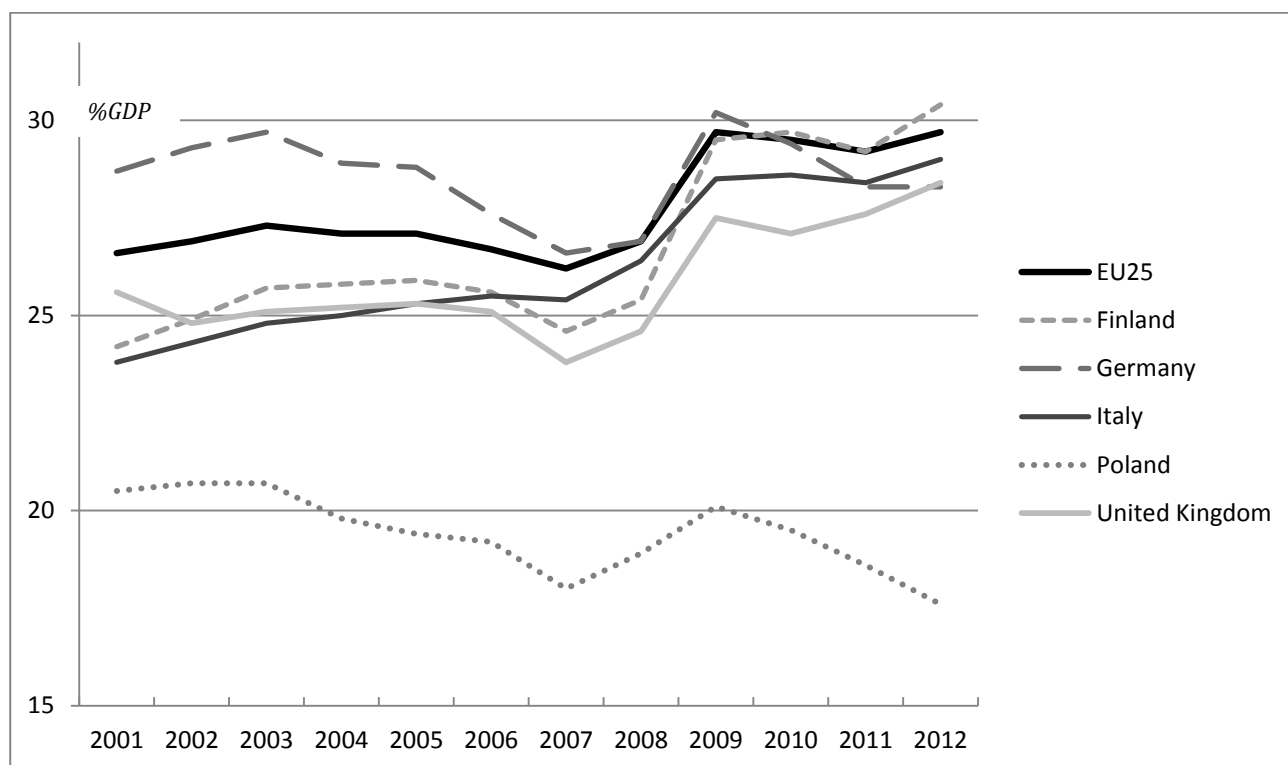
Data la vicinanza temporale e la pressione contingente determinata da crisi economica e austerità, non ci si attende che l'analisi possa confermare l'affermazione di nuove tendenze strutturali nelle strategie di adattamento dei sistemi di welfare considerati, anche perché tale scopo implicherebbe l'esercizio di un'analisi di decomposizione della spesa sociale al fine di distinguerne la quota di essa connessa alle imposizioni di circostanze esterne (disoccupazione, crisi economica) rispetto a quella derivante da intenti specifici di promozione. Inoltre, come sottolineato da De Deken (2014), l'utilizzo dei dati di spesa sociale a fini comparativi risente di difficoltà metodologiche nella raccolta e definizione degli stessi, e anche l'attribuzione di una determinata voce di spesa a una strategia di policy connessa al social investment può costituire oggetto di discussione, come nel caso ad esempio delle politiche familiari (Vandenbroucke & Vleminckx, 2011). Di conseguenza, l'obiettivo di questo capitolo è far luce sulla composizione della spesa sociale di Italia e Germania in contesto europeo, per poi trarne considerazioni che saranno sviluppate e elaborate nel corso dell'analisi sui casi di studio nazionale e locale oggetto di questa ricerca.

4.2. La spesa sociale e la spesa in servizi

Le ricerche che hanno analizzato gli andamenti della spesa sociale nell' "età d'argento" del welfare e della svolta neoliberista (Taylor-Gooby, 2004) non hanno trovato conferme empiriche di una corsa verso la demolizione del welfare state tra i paesi dell'area OECD. La spesa sociale è infatti cresciuta durante gli anni '90, sebbene a un ritmo meno sostenuto, a causa della crescente domanda di protezione sociale data dall'invecchiamento della popolazione, cambiamenti strutturali del mercato del lavoro e delle famiglie, aspettative pubbliche crescenti (Bertola *et al.*, 2001). Le tendenze di *retrenchment* e i tentativi di ridurre il ruolo del welfare state hanno infatti incontrato rilevanti ostacoli ed evidenziato le differenze di adattamento delle varie configurazioni nazionali ai cambiamenti strutturali comuni e alle relative pressioni esercitate sui sistemi di welfare (Pierson, 2001). Neppure il processo di integrazione economica europea sembra aver attenuato la marcata eterogeneità tra paesi nella composizione della spesa sociale (Boeri, 2002).

In termini aggregati, la tabella 4.1 conferma anche per gli anni 2000 la tesi secondo cui la spesa sociale non sarebbe scesa in modo rilevante negli ultimi 20-30 anni. I dati presentati si riferiscono alla spesa sociale in *social benefits*, ovvero in risorse trasferite ai beneficiari sotto forma di trasferimenti di denaro, beni e servizi con l'obiettivo di proteggere gli individui da determinati rischi e bisogni sociali, attraverso un confronto tra cinque paesi europei appartenenti a differenti regimi di welfare (Esping-Andersen, 1990; Ferrera, 1998; Cerami, 2006). Tra 2000 e 2012 la spesa in social benefits appare mediamente aumentata nell'area EU-15, come dimostrano i dati riportati per Italia, Gran Bretagna e Finlandia. Da notare che, come avremo modo di sottolineare meglio in seguito, la Germania si discosta da tale tendenza così come la Polonia. I paesi considerati evidenziano importanti aumenti della spesa sociale in coincidenza con il principale impatto della crisi economica, tra 2008 e 2009. Anche i dati relativi alla dispersione della distribuzione confermano una convergenza degli andamenti fino al 2009-2010: aumenta infatti il valore medio (dal 22,1% nel 2007 al 25,3% nel 2010) e parallelamente diminuisce il coefficiente di variazione (da 0,23 a 0,19). Dopo il 2010 gli stessi dati mostrano invece una crescente differenziazione tra i 25 paesi europei considerati. L'Italia ha visto una crescita continua della spesa sociale, fino all'assestamento su valori percentuali vicini a quelli della Germania nel 2008 (rispettivamente 26,9% e 26,4%). Entrambi i paesi sono accomunati dall'impiego di risorse crescenti per contrastare il primo impatto della crisi economica. Negli ultimi tre anni, tuttavia, la Germania evidenzia un contenimento dei livelli di spesa (da 30,2 a 28,3%, percentuale inferiore anche rispetto al 28,7% registrato nel 2000), mentre per l'Italia i dati mostrano un aumento dal 28,5% del 2009 al 29% del 2012.

Figura 4.1: Spesa sociale pubblica in social benefits (%GDP), paesi selezionati, 2000-2012



Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat.

Tabella 4.1: Misure di dispersione della spesa sociale pubblica in social benefits (%GDP), 25 paesi europei selezionati, 2000-2012

Spesa sociale in social benefits 2000-2012 (% GDP)													
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Min	12,4	12,5	13,3	12,8	12,5	12,8	12,4	13,2	14,2	16,7	17,4	16,2	15,4
Max	29,3	29,7	30,5	31,6	31	30,5	29,8	29,3	29,7	33,1	32,8	32,8	33,1
Range	16,9	17,2	17,2	18,8	18,5	17,7	17,4	16,1	15,5	16,4	15,4	16,6	17,7
Media	22,2	22,4	22,9	23,3	23,1	22,7	22,4	22,1	22,6	25,3	25,3	25	25,3
Dev St.	4,8	4,9	4,9	5,3	5,3	5,4	5,3	5	4,8	4,8	4,8	5,1	5,6
Var. Coeff.	0,22	0,22	0,21	0,23	0,23	0,24	0,24	0,23	0,21	0,19	0,19	0,20	0,22

Fonte: nostra nostra elaborazione su dati Eurostat.

Come noto, limitarsi a considerare l'andamento della spesa sociale complessiva può indurre a sovrastimare la coerenza dei regimi di welfare e delle architetture istituzionali dei singoli stati, che si caratterizzano invece per una forte complessità (Starke *et al.*, 2008). In particolare, un aumento aggregato delle voci di spesa sociale può indicare sia una persistenza inerziale del tradizionale welfare passivo, dovuto ad esempio a un aumento della disoccupazione in situazione di crisi economica, sia

una ricalibratura delle risorse. Per questo motivo, nei paragrafi successivi ci riferiremo a voci di spesa più articolate, ponendo particolare attenzione ai settori di policy coinvolti nella transizione dalla scuola al lavoro.

Le risorse allocate dal welfare state (*social benefits*) possono essere innanzitutto suddivise in *cash benefits*, ovvero trasferimenti in denaro (come le pensioni di anzianità o i sussidi di disoccupazione, ecc.), e *in kind benefits*, ovvero beni trasferiti direttamente ai beneficiari senza alcun costo o comunque al di sotto dei prezzi di mercato. Nel contesto europeo, con questa espressione ci si riferisce soprattutto a servizi come la sanità, l'educazione, la cura dell'infanzia e degli anziani non autosufficienti (Barr, 2012). Nel tracciare il profilo di spesa che caratterizza i sistemi di welfare considerati, la distinzione tra cash e in-kind benefits assume una decisa rilevanza: lo sviluppo di una importante infrastruttura di servizi che caratterizza i welfare state *service-oriented* rispetto a quelli *transfer-heavy* costituirebbe infatti una risposta più efficace a un contesto economico-sociale postindustriale (Bonoli, 2007). In proposito Hemerijck (2012) propone la distinzione tra una dimensione *benefit-transfer* e compensatoria della spesa sociale, e una *service oriented* e capacitante, fondata sulla capacità dei servizi di generare un ritorno positivo, in termini sia di crescita economica che di coesione sociale. Recenti ricerche hanno affrontato il tema della valenza redistributiva delle risorse in kind, sottolineando però come la capacità dei servizi di ridurre le disuguaglianze e la povertà risulti differenziata a seconda delle misure di policy considerate (Verbist e Matsaganis, 2012).

I dati raccolti confermano una generalizzata crescita della quota di spesa sociale destinata ai servizi (la variazione percentuale tra 2000 e 2012 risulta positiva per tutti i paesi considerati), secondo un trend crescente individuabile negli ultimi 25 anni (Kautto & Kvist, 2002; Verbist *et al.*, 2012).

Tabella 4.2: Spesa sociale in cash (trasferimenti) e in-kind (servizi) benefits (%GDP), 2000-2012

		Anno					Δ 2000-2012
		2000	2005	2007	2009	2012	
EU 27	Cash benefits	-	17,1	16,2	18,3	18,3	1,2
	In-kind benefits	-	8,8	8,8	10	10,1	1,3
Finland (Social-democratic)	Cash benefits	16,1	16,4	15,3	18,3	18,6	2,5
	In-kind benefits	8,2	9,5	9,3	11,2	11,8	3,6
Germany (Corporative)	Cash benefits	19,7	19,5	17,6	19,3	17,8	-1,9
	In-kind benefits	9	9,3	9	10,9	10,5	1,5
Italy (Familistic)	Cash benefits	17,7	18,3	18,5	20,8	21,6	3,9
	In-kind benefits	6	7	6,9	7,7	7,4	1,4

Poland (in Transition)	Cash benefits	15,8	15,7	14,1	15,3	13,6	-2,2
	In-kind benefits	3,3	3,7	3,8	4,9	4	0,7
United Kingdom (Liberal)	Cash benefits	16,8	15,1	14	16,2	16,4	-0,4
	In-kind benefits	8,4	10,2	9,8	11,3	12	3,6

Fonte: nostra nostra elaborazione su dati Eurostat.

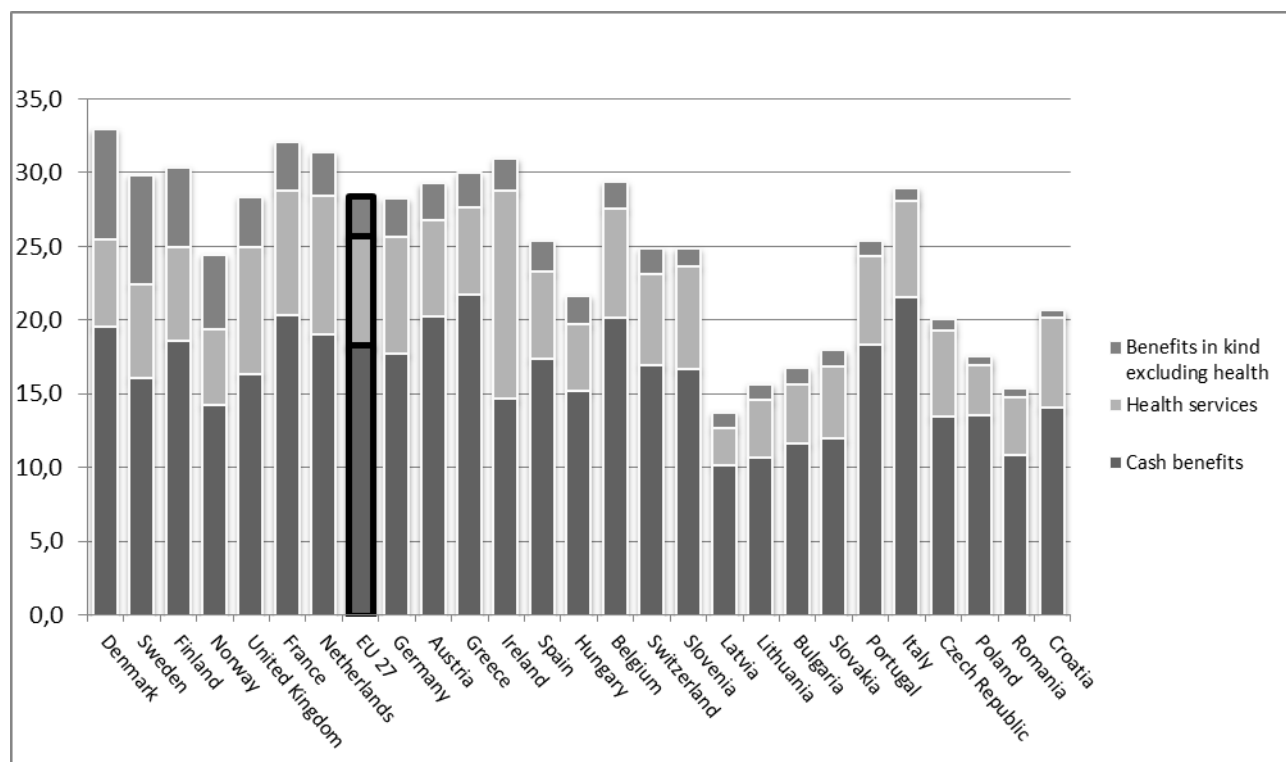
Il confronto tra Gran Bretagna e Finlandia è utile soprattutto a mettere in luce alcune ambivalenze insite nell'approccio dell'investimento sociale. Infatti, questi paesi dopo il 2000 hanno considerevolmente aumentato i propri investimenti in servizi: l'Inghilterra è passata dal 8,4 al 12%, la Finlandia dall'8,2 all'11,8%, per entrambi la variazione tra 2000 e 2012 è considerevolmente positiva e pari al 3,6%. Tuttavia, la voce relativa alla spesa in trasferimenti evidenzia una divaricazione tra i due paesi, che possono essere considerati esempi emblematici di due differenti realizzazioni del paradigma dell'investimento sociale (Morel, 2013): la Gran Bretagna ha infatti ridotto la spesa in trasferimenti (pur con importanti fluttuazioni dovute alla crisi economica). La Finlandia invece ha aumentato la spesa relativa sia ai trasferimenti sia ai servizi, secondo il principio per cui non può esserci un effettivo investimento senza il mantenimento di un buon livello di protezione.

Rispetto alla polarizzazione tra Gran Bretagna e Finlandia, il confronto tra Italia e Germania risulta complesso da leggere attraverso gli strumenti concettuali di riferimento forniti dalla prospettiva del SI. Nell'intervallo di tempo considerato, la Germania ha ridotto in modo importante la quota di spesa destinata ai trasferimenti (dal 19,7 al 17,8%, con un temporaneo aumento durante la fase immediatamente successiva alla crisi economica) ed incrementato quella dedicata ai servizi (dal 9 al 10,5%); per l'Italia invece l'aumento ha riguardato entrambe le categorie, ma è stato particolarmente pronunciato per quanto riguarda i trasferimenti (dal 17,7 al 21,6%). In entrambi i paesi tuttavia, il picco della spesa destinata ai servizi è stato registrato nel 2009, mentre il periodo immediatamente successivo ha visto una diminuzione dei valori relativi, a differenza di quanto accaduto per Finlandia e UK, la cui quota di spesa dedicata ai servizi è continuamente aumentata negli anni successivi alla crisi del 2007-2008.

Il grafico 4.2 distingue la spesa in servizi sanitari da quella in altre forme di servizi: poiché la prima tende a rappresentare un'ampia quota della spesa *in-kind*, questa ulteriore scomposizione consente di focalizzare l'attenzione sulle risorse destinate a settori di servizi quali childcare ed educazione (Nikolai, 2012). I paesi sono ordinati secondo la quota di investimento destinata a servizi non sanitari. Come si nota, rispetto alle quote comparativamente alte di investimento dei paesi nordici, la spesa tedesca è per lo più connessa alla spesa in sanità, accomunando il rispettivo profilo agli altri paesi continentali. Non sembra dunque possibile identificare, per quanto riguarda la Germania, una composizione di spesa che rimandi alle caratteristiche di un welfare state service-oriented. Il calo di

risorse investite in trasferimenti non è infatti compensato attraverso la crescita di servizi investment-related. Lo stesso grafico consente di evidenziare la residualità della spesa italiana per servizi non sanitari, caratteristica che avvicina l'Italia (e il Portogallo, tra i paesi mediterranei) più ai paesi dell'Europa orientale che a quelli del Centro Europa.

Figura 4.2: Spesa sociale in trasferimenti e servizi, esclusa la spesa in sanità (health services) (%GDP), anno 2012



Fonte: nostra nostra elaborazione su dati Eurostat.

In conclusione, le caratteristiche della spesa sociale italiana riproducono un modello di stato sociale *heavy-transfer*, in cui i livelli di spesa sociale sono ascrivibili principalmente alla dimensione passiva e compensatoria del sistema di welfare, mentre risultano scarsi gli investimenti in servizi non sanitari. Viceversa, la Germania evidenzia un percorso ambivalente, orientato alla riduzione della dimensione passiva degli strumenti di protezione sociale, ma non bilanciata da un altrettanto rilevante aumento di quella capacitante. Rispetto a un paese come la Finlandia, in cui l'aumento importante della spesa sociale comprende sia la voce relativa ai trasferimenti sia quella relativa ai *benefits in kind*, coerentemente con i principi propugnati dalla versione socialdemocratica e più comprensiva dell'investimento sociale (Morel *et al.* 2012), la situazione della Germania è probabilmente dovuta sia al minore impatto della crisi economica (Comito *et al.*, 2014); sia alle riforme in senso liberale del sistema di welfare avvenute nei primi anni 2000 (Busemeyer & Trampusch, 2012). Elemento, quest'ultimo, che può tuttavia originare effetti negativi per quel che riguarda le disuguaglianze tra i vari strati e gruppi della popolazione.

4.3. Le politiche del lavoro

Le politiche attive del lavoro (ALMP) rappresentano una rilevante componente di una strategia di social investment, dal momento che forniscono assistenza agli individui senza lavoro con l'obiettivo di ridurre la durata e l'incidenza della disoccupazione favorendo l'incontro tra domanda e offerta sul mercato del lavoro, piuttosto che rimpiazzarne il reddito tramite sussidi (PLMP) (Kluve, 2006). Si tratta di interventi distinguibili dalle più generali politiche per l'occupazione per via della selezione di particolari gruppi di riferimento rispetto ai quali l'intervento è finalizzato (Eurostat, 2013a). Come sottolineato da Bonoli (2013), la categoria delle politiche attive comprende una gamma molto ampia di interventi. In particolare, l'autore classifica le misure di politica attiva utilizzate in Europa sulla base di due dimensioni. In primo luogo, l'orientamento occupazionale e verso il mercato (domandandosi fino a che punto l'obiettivo dell'intervento sia la re-integrazione dell'individuo nel mercato del lavoro); in secondo luogo, l'investimento nel capitale umano degli individui senza lavoro (attraverso misure finalizzate a innalzare il livello di competenze possedute). Ne derivano quattro tipi di ALMP. Il rinforzo attraverso *incentivi e sanzioni* mira all'esito occupazionale senza incidere sulle competenze, e si compone di varie forme di incentivi per i datori di lavoro, sanzioni e condizionalità per l'accesso ai sussidi. I *servizi per l'impiego* costituiscono un nucleo di intervento finalizzati a rimuovere ostacoli alla partecipazione al mercato del lavoro, consentendo ai beneficiari di utilizzare il proprio capitale umano. Vi sono poi misure atte a *prevenire il deterioramento del capitale umano*, senza forzare il rientro sul mercato, attraverso corsi di formazione non direttamente orientati ad un impiego o creazione di posti di lavoro nel settore pubblico tramite appositi programmi. Infine, esistono misure che combinano orientamento occupazionale e aumento del capitale umano, ovvero interventi particolarmente strutturati di *formazione professionale* per persone senza lavoro, diffuse soprattutto nei paesi del Nord Europa. Tale varietà rende difficile accostare a priori le ALMP a un approccio di investimento sociale, rendendo invece opportune analisi più approfondite attraverso casi di studio a complemento delle indicazioni fornite dalle voci di spesa. Come vedremo nei capitoli successivi infatti, in Italia i limitati investimenti in ALMP si sono tradizionalmente concentrati negli incentivi alle imprese, rendendo l'elemento formativo una componente marginale delle politiche attive (Sacchi & Vesan, 2015). In Germania, invece, formazione e servizi per l'impiego rappresentano i cardini delle politiche attive dirette soprattutto ai giovani, tuttavia recenti riforme hanno aumentato condizionalità e sanzioni per i beneficiari, esercitando quindi una decisa spinta verso un'attivazione di stampo *workfaristico* (Fleckenstein, 2012).

La suddivisione Eurostat per tipi di intervento individua una categoria di *servizi* (LMP 1), cinque categorie di *misure* (LMP 2-7) e due categorie di *supporti* (LMP 8-9). Le definizioni di tali categorie corrispondono a quelle individuate dall'OECD, che classifica le categorie 1-7 come *politiche attive* e le categorie 8-9 come *politiche passive*. Quest'ultima classificazione sarà adottata anche in questa sezione.

Il riferimento temporale adottato consente di analizzare le differenti traiettorie nazionali di spesa in politiche del lavoro negli anni precedenti e immediatamente successivi alla crisi economica (Tabella 4.3), distinguendo tra politiche attive (ALMP) e politiche passive (PLMP). Per ottenere una lettura più completa dei dati, la tabella riporta anche il tasso di disoccupazione generale della popolazione e la spesa in politiche del lavoro per ogni persona “wanting to work”. Quest’ultima espressione rappresenta quella parte della popolazione data dalla somma dei disoccupati (persone senza lavoro che cercano attivamente lavoro e sono quindi immediatamente disponibili a lavorare) e della cosiddetta riserva di lavoro (individui inattivi che esprimono tuttavia volontà di lavorare), individuando un ampio gruppo di individui che potrebbe essere oggetto di intervento in ambito di politiche del lavoro (Eurostat, 2013b).

Nel biennio 2007-2009, con l’eccezione della Polonia, i paesi considerati evidenziano un aumento della spesa totale e per persona con volontà di impiego, a dimostrazione del tentativo di attenuare gli effetti negativi della crisi e dei conseguenti aftershock (Diamond & Liddle, 2012). Questo aumento riguarda soprattutto le politiche passive, ovvero prepensionamento, sussidi di disoccupazione e forme di integrazione salariale, e si riflette nell’incremento della spesa per disoccupato/disponibile a lavorare. L’andamento della spesa in politiche attive mostra invece un quadro più differenziato.

Il triennio 2009-2012 mostra una diminuzione generalizzata della spesa. Soprattutto la Germania ha notevolmente ridotto il proprio impegno nelle PLMP fino ad impiegare per tali scopi una percentuale pari a 0,98% del GDP nel 2012. Anche la Finlandia mostra un andamento simile in termini di riduzione della spesa in politiche passive dopo il 2009, assestandosi tuttavia nel 2012 su valori equivalenti a quelli pre-crisi (1,45%). Inoltre, il paese scandinavo evidenzia un aumento della spesa in ALMP esprimendo, limitatamente ai dati riportati, una strategia di uscita dalla crisi economica maggiormente coerente con i principi propugnati dal SI: l’investimento in politiche attive passa infatti da 0,83% nel 2007 a 0,99% del GDP nel 2012. In entrambi i casi i cambiamenti nella spesa in politiche del lavoro si accompagnano a una diminuzione del tasso di disoccupazione, sebbene più pronunciato per la Germania (da 8,5% nel 2007 a 5,4% nel 2012; la Finlandia passa invece da un tasso pari all’8,2% nel 2009 al 7,7% nel 2012), segno anche della performance economica e lavorativa che ne ha segnato il passaggio da “Sick man of Europe” a “Economic Superstar” (Dustmann *et al.* 2014). In conseguenza di ciò, nonostante la diminuzione di investimento in politiche del lavoro in termini di percentuale sul GDP dal 2009, la riduzione delle risorse dedicate alla singola persona disoccupata o con voglia di lavorare non appare particolarmente consistente.

Tabella 4.3: Spesa in LMP (%GDP) e tasso di disoccupazione, paesi selezionati, 2007-2011

	Finland			Germany			Italy			Poland			United Kingdom		
	2007	2009	2012	2007	2009	2012	2007	2009	2012	2007	2009	2012	2007	2009	2011
Spesa in ALMP	0,83	0,87	0,99	0,75	1,0	0,7	0,41	0,4	0,37	0,5	0,62	0,44	0,31	0,43	0,24
Spesa in PLM	1,43	1,88	1,45	1,29	1,51	0,98	0,69	1,38	1,61	0,51	0,34	0,32	0,16	0,34	0,33
Tot. Spesa in LMP	2,26	2,75	2,44	2,04	2,51	1,68	1,1	1,78	1,98	1,01	0,96	0,76	0,47	0,77	0,57
Tasso di disoccupazione (15-64)	6,9	8,2	7,7	8,5	7,6	5,4	6,1	7,8	10,7	9,6	8,1	10,1	5,3	7,5	8,1
Spesa in LMP per person wanting to work (PPS)	9.736	10.171	9.687	8.040	10.183	9.506	3.079	4.554	4.472	1.429	1.636	1.476	2.247	2.692	1.980

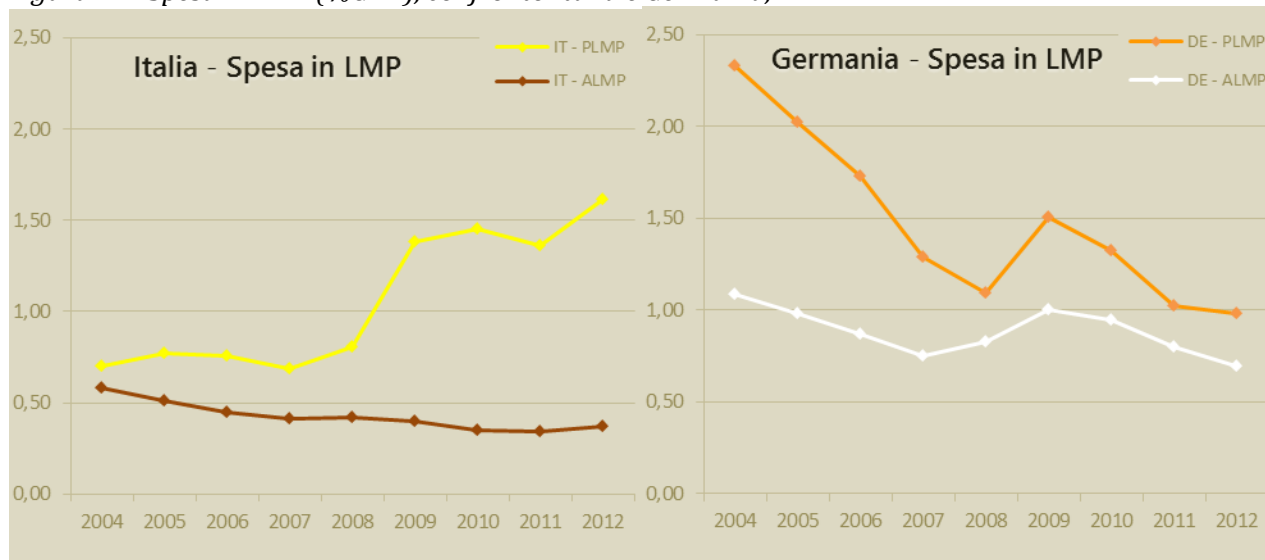
Fonte: nostra nostra elaborazione su dati Eurostat.

L'ampia variabilità riscontrabile tra paesi rimanda da un lato a differenti condizioni economiche e del mercato del lavoro, dall'altro al policy mix derivante dalla più ampia configurazione del sistema di welfare (Esping-Andersen, 1998). Sebbene non siano disponibili chiare evidenze statistiche che attestino la connessione tra tasso di disoccupazione e spesa in politiche del lavoro (Eurostat, 2013a), la comparazione tra Italia e Germania per gli anni 2007-2012 indica, almeno per i due paesi in esame, un legame tra la condizione occupazionale e gli interventi pubblici connessi a riparare tali squilibri (Figura 4.4). Nel 2007 infatti l'Italia registra una minore disoccupazione cui si accompagna una spesa più contenuta in politiche del lavoro rispetto al paese tedesco, mentre nel 2009 i tassi di disoccupazione si attestano su livelli molto simili (per effetto di una diminuzione in Germania e di un aumento dei disoccupati in Italia) ed entrambi i paesi risultano aver aumentato la spesa in politiche del lavoro rispetto al 2007. Per la Germania tale incremento è stato però più contenuto e ha riguardato sia le politiche attive che passive (rispettivamente da 0,75 a 1% e da 0,29 a 0,51%), mentre in Italia, a fronte di una stabilità delle politiche attive, la spesa in PLMP è raddoppiata (da 0,69 a 1,38%). Tra 2011 e 2012, infine, si può notare come sia avvenuta una divaricazione delle condizioni dei due paesi opposta rispetto a quanto osservabile nel 2007. L'Italia ha infatti aumentato ulteriormente la spesa in LMP (superando la Germania in termini di percentuale sul GDP) in connessione con una peggiorata condizione occupazionale. L'aumento della disoccupazione ha trainato il continuo incremento della spesa in PLMP, salita a 1,61% nel 2012, mentre la spesa per persona che vuole lavorare nel 2012 è leggermente al di sotto di quanto registrato nel 2009. La difficoltà della situazione economica si è dunque tradotta in uno sforzo in politiche finalizzate a compensarne gli effetti negativi in ambito occupazionale. È interessante notare tuttavia, come l'investimento in politiche attive si sia mantenuto a livelli molto bassi e leggermente decrescenti rispetto al 2007, confermando una difficoltà nel ricorrere efficacemente a tale strumento di policy (Sacchi & Vesan, 2015). L'Italia ha cercato di contrastare gli effetti negativi della crisi principalmente ricorrendo a tradizionali strumenti di compensazione salariale, senza dedicare un corrispondente impegno allo sviluppo di ALMP (Sergi & Kazepov, 2014).

Per la Germania, i picchi relativi di spesa registrati nel 2009 vanno inquadrati in una più generale tendenza a ridurre l'investimento in politiche attive e, soprattutto, passive; agevolata dall'importante diminuzione dei tassi di disoccupazione così come dalla riorganizzazione del sistema di tutela per i disoccupati (Knuth, 2009). Questo cambiamento è avvenuto nell'ambito della più generale ristrutturazione del welfare state tedesco che ha avuto nelle riforme Hartz del 2003-2005 il suo punto focale, modificando alcune caratteristiche tradizionali di un sistema di welfare corporativo teso innanzitutto al mantenimento delle condizioni di status dei vari gruppi sul mercato del lavoro e ai rispettivi standard di vita (Esping-Andersen, 1990; Fleckenstein, 2012). Le condizioni economiche favorevoli degli ultimi anni hanno poi ulteriormente favorito il perseguimento di questa strategia, sebbene sia materia di dibattito la sua aderenza ai principi del social investment: la concezione delle

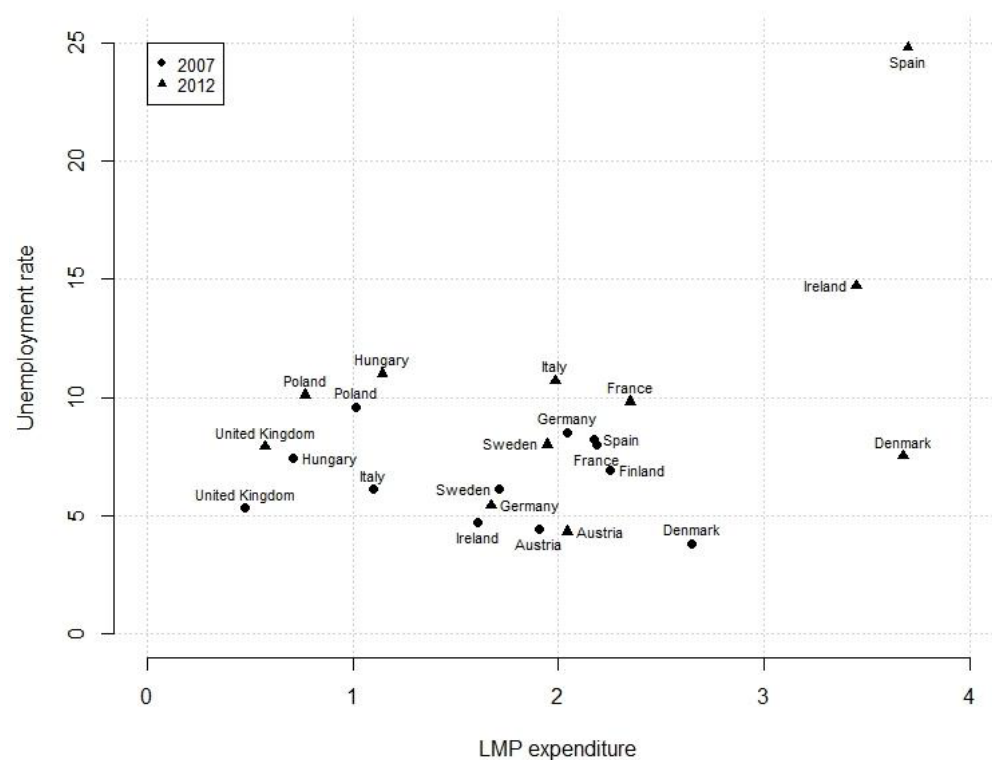
politiche sociali come fattori produttivi dovrebbe infatti condurre anche alla diminuzione delle disuguaglianze e al miglioramento della qualità del lavoro, elementi sui quali le valutazioni non appaiono concordi (Unger, 2015; Szarvas, 2015).

Figura 4.3: Spesa in LMP (%GDP), confronto Italia e Germania, 2004-2012



Fonte: nostra nostra elaborazione su dati Eurostat.

Figura 4.4: Spesa in LMP (LMP expenditure, %GDP) per tasso di disoccupazione (unemployment rate), paesi selezionati, 2007-2012



Concludendo, i dati relativi all'Italia sottolineano il ruolo del welfare tradizionale e passivo, che interviene per lo più attraverso trasferimenti monetari sotto forma di ammortizzatori sociali, quali i sussidi di disoccupazione e le forme di compensazione salariale, per proteggere gli individui e le famiglie da un rischio di disoccupazione sempre più elevato. Il continuo aumento delle spese in tali settori pone però anche rilevanti questioni di sostenibilità finanziaria, in un contesto economico che continua ad essere depresso, e di coesione sociale, visto il deteriorarsi delle condizioni occupazionali. Viceversa, in Germania la crescita economica si è intrecciata con una strategia di riduzione dell'intervento dello stato sociale in materia di politiche del lavoro, strategia che sembra indicare una via alla crescita economica differente rispetto a quella propugnata dai sostenitori del social investment (secondo cui le politiche sociali, come oggetto di investimento, fungono da fattore produttivo e di sviluppo anche economico). Questa conclusione appare concorde con quanto sostenuto da Bonoli (2012). Questi, infatti, analizzando l'evoluzione delle ALMP nel tempo, conclude che al momento attuale gli interventi orientati all'aumento del capitale umano e quindi del livello di skills non rappresentano l'attuale priorità dei governi europei, che appaiono invece più inclini a promuovere il ritorno sul mercato del lavoro in occupazioni per lo più a basso livello di competenze richieste.

4.4. Investimenti nel sistema educativo

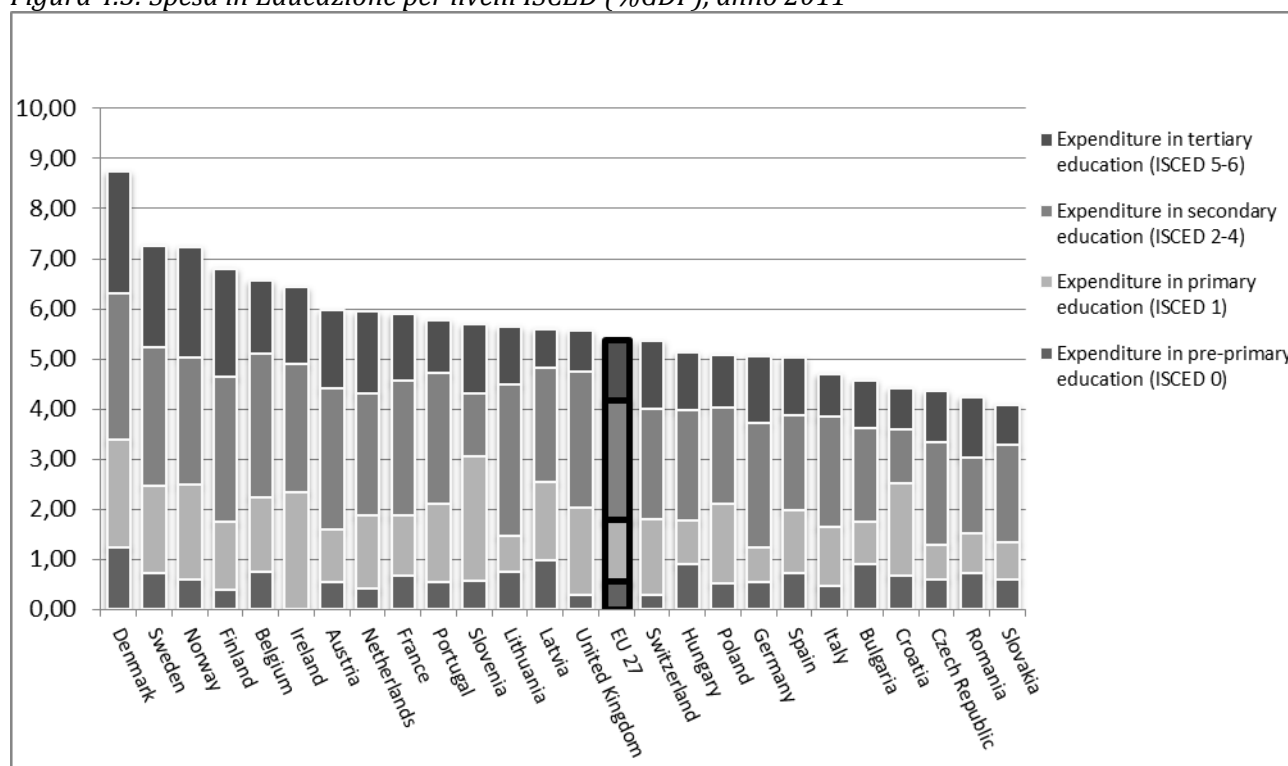
Il livello educativo della popolazione costituisce un elemento fondamentale in una strategia di empowerment individuale, sviluppo del capitale umano e quindi, indirettamente, di sostenibilità del sistema di welfare. Infatti, come ricorda Hemerijck (2017) esemplificando il concetto di effetti sinergici di policy lungo il corso di vita individuale, l'aumento dei livelli educativi dovrebbe generare un aumento dell'occupazione in lavori di qualità, quindi maggiori risorse disponibili per il welfare state tramite la tassazione e minor necessità di ricorso a misure tradizionali e compensatorie di protezione sociale. Lo sviluppo delle proprie competenze consente agli individui di rendersi più indipendenti dal supporto pubblico, meno vulnerabili e più resilienti rispetto a situazioni economiche avverse (Giovannini, 2015; OECD, 2014).

Da questo punto di vista, l'analisi della spesa diretta alle varie istituzioni educative (scuole, università, altre politiche pubbliche riguardanti l'erogazione di servizi educativi ad ogni livello di istruzione), in percentuale sul GDP, può fornire indicazioni rispetto al ruolo del sistema educativo nei vari sistemi di welfare e nel processo di allocazione complessiva delle risorse (Busemeyer e Nikolai, 2010). Inoltre, guardare ai dati aggregati di spesa educativa è un utile esercizio per indagare la relazione tra spesa pubblica in politiche sociali tradizionali e nel sistema di istruzione, al fine di identificare gruppi di paesi o "mondi" di formazione del capitale umano (Iversen & Stephens, 2008).

Coerentemente con quanto segnalato da recenti ricerche (Agostini, 2013), il profilo dell'Italia si caratterizza per investimenti piuttosto bassi in educazione (Figura 4.5): la spesa è diretta soprattutto

ai livelli primario e secondario, mentre risulta comparativamente penalizzato il livello terziario, ovvero l'istruzione universitaria. Inoltre, mentre paesi come la Finlandia e la Gran Bretagna hanno aumentato gli investimenti in tale ambito rispetto all'anno 2000, l'Italia evidenzia un andamento decrescente: nel 2000 l'investimento complessivo nel sistema d'istruzione era pari al 4,52% del GDP, lo stesso dato si arresta al 4,29% nel 2011. La Germania presenta livelli di spesa contenuti rispetto ai paesi scandinavi e anglosassoni e inferiori anche rispetto a paesi come la Francia e l'Austria, ma superiori se paragonati ai paesi mediterranei e all'Italia. Gli investimenti effettuati privilegiano l'educazione secondaria e terziaria, ovvero quei rami del sistema d'istruzione che presentano connessioni dirette con il mercato del lavoro. Il grado di integrazione tra istruzione ed occupazione è non a caso considerato uno degli elementi in grado di spiegare lo sviluppo dell'economia tedesca e la capacità di resilienza dimostrata rispetto all'impatto della crisi economica, soprattutto in termini di occupazione giovanile (Ballarino & Checchi, 2013). La figura 4.6 mostra come, nei primi anni 2000, i livelli complessivi di spesa in educazione rispetto al GDP di Italia e Germania fossero sostanzialmente simili. La principale divaricazione è avvenuta negli anni della crisi economica: come detto, nel 2011 la spesa a fini educativi si attesta in Italia a livelli leggermente inferiori rispetto all'anno 2000, mentre per la Germania vale il discorso opposto (da 4,45 a 4,98%).

Figura 4.5: Spesa in Educazione per livelli ISCED (%GDP), anno 2011



Fonte: nostra nostra elaborazione su dati Eurostat.

La tabella 4.4 aggiunge un'ulteriore informazione, attestando come gli investimenti privati in istruzione incidano in Italia e in Germania in misura decisamente minore rispetto a quanto accade in

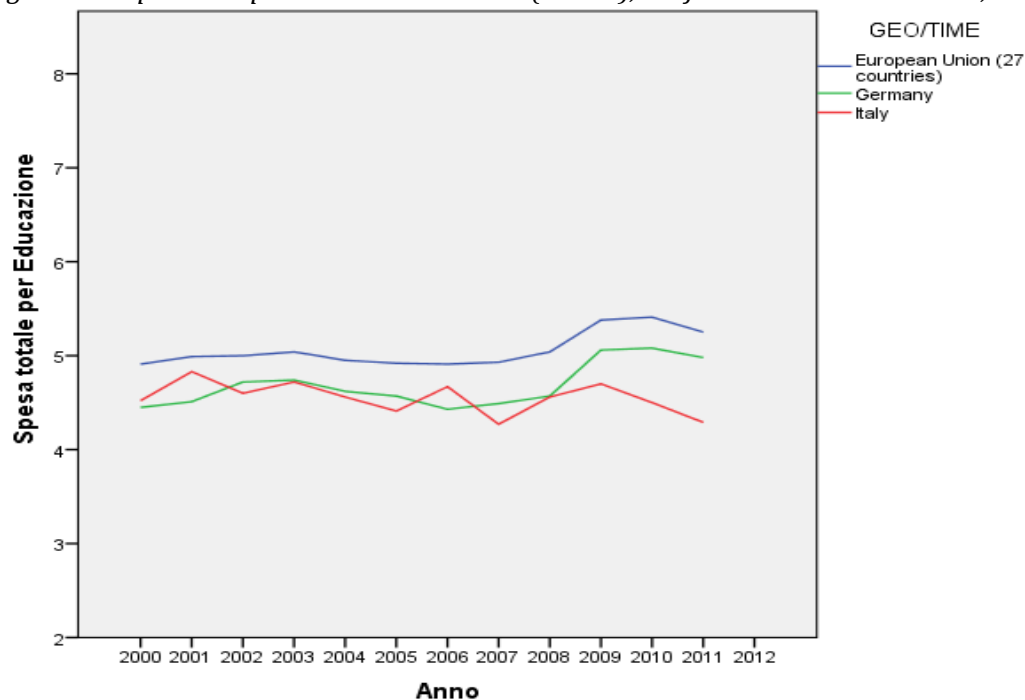
Gran Bretagna, ma rivestano comunque un ruolo comparativamente maggiore rispetto alla marginalità di tali investimenti per la spesa a fini educativi in Finlandia. Inoltre, dal punto di vista delle risorse investite per studente, l'investimento italiano appare sottodimensionato soprattutto nei settori primario-secondario e terziario, ovvero quelli che consentendo il passaggio dal sistema educativo a un'occupazione risultano maggiormente connessi al mercato del lavoro. In Germania invece il livello di investimento se rapportato al numero di studenti appare medio-alto in tutti i settori educativi.

Tabella 4.4: Spesa totale e spesa privata per educazione (per studente e in percentuale su GDP), paesi selezionati, 2011

	Spesa per studente – ed. pre-primaria (ISCED 0)	Spesa per studente – ed. primaria, secondaria e post- sec. (ISCED 2-4)	Spesa per studente – ed. terziaria (ISCED 5-8)	Spesa pubblica	Spesa privata
EU 27	-	-	-	5,25	0,74
Finland	5700	9180	18002	6,76	0,15
Germany	8350	9521	16722	4,98	0,69
Italy	7868	8534	9990	4,29	0,49
Poland	6409	6065	9568	4,94	0,7
United Kingdom	9691	9737	14222	5,98	1,57

Fonte: nostra nostra elaborazione su dati OECD e Eurostat.

Figura 4.6: Spesa complessiva in Educazione (%GDP), confronto Italia e Germania, 2000-2011



Fonte: nostra nostra elaborazione su dati Eurostat.

Riferendosi ai dati del programma PISA 2012, e anticipando alcuni ragionamenti che saranno poi sviluppati nei capitoli successivi, è possibile arricchire il nostro quadro interpretativo introducendo considerazioni sull'efficacia degli investimenti effettuati in ambito educativo. Tale programma fornisce indicazioni sul livello di competenze e abilità, ritenute necessarie per una piena partecipazione alle società contemporanee, acquisito da studenti che hanno quasi concluso il proprio ciclo di istruzione obbligatoria (OECD, 2013). Come si può notare (Tabella 4.5), i risultati medi di studenti e studentesse tedeschi sono per lo più superiori ai pari ruolo italiani e inglesi, sostanzialmente in linea con quelli degli studenti polacchi (con uno svantaggio più ampio nelle abilità di lettura) e inferiori rispetto agli studenti finlandesi (con l'eccezione, per gli uomini, delle abilità matematiche). Gli studenti e le studentesse italiane evidenziano invece sistematicamente un livello di competenze più basso rispetto ai coetanei degli altri paesi considerati, sebbene i dati mostrino rilevanti miglioramenti nei risultati dei test successivi al 2000. Dopo i deludenti risultati del test effettuato nel 2000, in Germania una serie di interventi mirati a rinforzare qualità ed equità del sistema educativo (Lohmar & Eckhardt, 2013) hanno condotto a importanti miglioramenti dei giovani tedeschi, riducendo il gap rispetto ai paesi nordeuropei come la Finlandia.

Tabella 4.5: Punteggi medi in PISA 2012, paesi selezionati

PISA Test	Finland		Germany		Italy		Poland		United Kingdom	
	2012	Δ 2000-2012*	2012	Δ 2000-2012	2012	Δ 2000-2012	2012	Δ 2000-2012	2012	Δ 2000-2012**
Matematica	518,8	-25,5	513,5	10,5	485,3	19,7	517,5	27,3	493,9	-1,5
Lettura	524,0	-22,4	507,7	23,7	489,8	2,3	518,2	39,1	499,3	4,2
Scienze	545,4	-17,9	524,1	8,5	493,5	18,1	525,8	28,0	514,1	-0,6

Fonte: OECD (2015), Reading, Mathematics, Science performance (PISA) (indicator).

Non sembra possibile poter concludere che un maggior investimento implichi necessariamente un più alto livello di skills e conoscenze: se ciò appare vero, in negativo, per l'Italia, non vale ad esempio per la Gran Bretagna, le cui alte percentuali di spesa in educazione non si traducono in risultati comparativamente apprezzabilmente migliori, almeno per quanto attestato dal programma PISA. Come valutare la situazione tedesca? La Germania è caratterizzata da un medio livello di investimento nel sistema di istruzione, che a sua volta non mostra segni di netta e distintiva efficacia dal punto di vista delle competenze degli studenti, in termini comparativi. Eppure, le istituzioni educative tedesche sembrano generare effetti molto positivi sul mercato del lavoro, visti i bassi tassi disoccupazione giovanile all'interno di un sistema economico tra i più competitivi al mondo (Comito *et al.*, 2014). Proprio il particolare caso della Finlandia (che resta un top-performer nel 2012 pur a fronte di un importante deterioramento delle performance dei propri studenti), conferma comunque quanto sia

complesso raggiungere una stabile configurazione istituzionale che garantisca un equilibrio costituito da performance qualitative ed al contempo egalitarie.

Come ricordato dall'OECD (2014), il volume dell'investimento, in questo caso in educazione, può spiegare solo una quota limitata della variabilità dei risultati tra paesi in termini di qualità del sistema educativo, conoscenze e skills sviluppate. Diventa allora necessario analizzare con maggior dettaglio il modo in cui la spesa è modulata, scorre attraverso le istituzioni e si fa misura o intervento: il disegno delle politiche, gli elementi strutturali del sistema d'istruzione considerato, il coordinamento e le interazioni tra strutture educative, welfare, mercato del lavoro (Hemerijck, 2013). Quello del coordinamento è un aspetto cruciale, sebbene non sempre sufficientemente sottolineato, all'interno di un'efficace strategia di social investment, che si propone di adottare una *lifelong perspective* in cui lo stato accompagna l'individuo attraverso transizioni e ponti sociali quali appunto il cruciale passaggio dall'istruzione all'occupazione. Muovendoci in questa prospettiva, nei paragrafi successivi recheremo una visione di sintesi di quanto presentato, con l'obiettivo di far emergere gli effetti compositivi tra le principali voci di spesa sociale.

4.5. Profili di spesa e investimento sociale

4.5.1. Politiche di compensazione e politiche di investimento

L'analisi della composizione della spesa sociale per programma o funzione (intesa come principale obiettivo della politica di protezione sociale) effettuata da Nikolai (2012), consente almeno in parte di tracciare i profili di spesa dei vari paesi europei, distinguendo tra categorie di spesa orientate alla compensazione o viceversa a un disegno di investimento nel capitale umano (Allmendinger e Leibfried, 2003). Le politiche di welfare di carattere compensatorio proteggono gli individui da rischi sociali quali la disoccupazione e l'anzianità: politiche passive del lavoro (ad esempio sussidi di disoccupazione, schemi di integrazione salariale, o forme di prepensionamento) e interventi assicurativi rispetto al rischio di povertà connesso all'anzianità (pensioni di anzianità e per i reduci). Le politiche di investimento sono invece maggiormente orientate ai bisogni delle generazioni più giovani e al concetto di empowerment delle abilità individuali: politiche attive del mercato del lavoro (servizi di supporto e consulenza per la ricerca di lavoro attraverso le agenzie per l'Impiego, attività di formazione, creazione diretta di posti di lavoro nel settore pubblico, incentivi all'assunzione, alla creazione di start-up), politiche familiari e per l'infanzia (servizi e supporto finanziario alle famiglie per la cura dell'infanzia e di membri familiari in particolari condizioni di bisogno), politiche connesse all'istruzione e all'educazione (principalmente sotto forma di servizi per le varie istituzioni del sistema scolastico, per la formazione professionale e l'apprendistato) (Nikolai, 2012; Eurostat, 2013a). Il dibattito successivo ha evidenziato come non sia agevole comprendere se la spesa in un determinato

programma risulti coerente a un approccio di investimento sociale, viste anche le ampie differenze tra paesi e le problematiche metodologiche insite nella raccolta di dati comparabili (De Deken, 2014; Vandenbroucke & Vleminckx, 2011). È quindi necessario analizzare con cautela i dati di spesa e approfondire l'indagine con studi di caso su istituzioni e politiche (Hemerijck, 2013).

Utilizzando i dati Eurostat su protezione sociale, politiche del lavoro e educazione abbiamo applicato agli anni 2007 e 2011, per 25 paesi europei, il procedimento di comparazione tra politiche investment-related e compensatory utilizzato da Nikolai (2012) su dati OECD per gli anni 1980, 1990, 2000, 2007. L'obiettivo principale è cercare di comprendere quali siano stati i cambiamenti nei profili di spesa e se la crisi economica abbia rappresentato un'occasione potenziale per l'attuazione di politiche di SI o invece abbia costituito un fattore favorevole all'affermazione di posizioni neoliberiste e di austerità, con conseguente contrazione delle voci di spesa considerate. Nei grafici riportati (Figure 4.7 e 4.8) l'asse delle y mostra la somma delle voci di spesa per politiche orientate all'investimento sociale, così come descritte in precedenza, mentre l'asse delle x mostra il totale di spesa in politiche di compensazione. Si specifica che la correlazione tra le due variabili non risulta significativa. Le rette di riferimento tracciate corrispondono alle medie statistiche dell'anno 2011 per i paesi analizzati.

Come risultato delle evidenze descritte nei paragrafi precedenti, l'Italia tra 2007 e 2001 ha visto un ulteriore consolidarsi dello squilibrio nella composizione della spesa sociale, caratterizzata da livelli molto elevati di spese in politiche di compensazione e viceversa livelli comparativamente bassi di politiche investment-related. Evidenzia infatti aumenti di spesa in tutte le voci compensatorie considerate, con importanti incrementi soprattutto per le PLMP (dati già commentati e analizzati in precedenza) dopo il 2007 e per le pensioni di anzianità (valore più alto tra tutti i paesi europei considerati nell'analisi). Se in parte questo incremento è dovuto a dinamiche demografiche di invecchiamento della popolazione (anche Gran Bretagna e Finlandia hanno aumentato considerevolmente la spesa per la funzione *Old Age*), o a parziali sopravvalutazioni del dato, ciò non modifica comunque il quadro complessivo di un sistema di welfare già tradizionalmente sbilanciato a favore della spesa previdenziale (Ascoli & Pavolini, 2013). Per quanto riguarda invece il lato maggiormente "attivo" o "capacitante" dei sistemi di welfare, nel 2011 il paese presenta livelli di spesa comparativamente bassi in educazione e ALMP, mentre la spesa in politiche familiari appare in aumento rispetto al 2000, ma si assesta comunque su livelli paragonabili a quelli della Polonia, più che dei paesi scandinavi, continentali ed anche liberali. L'etichetta di *traditional compensatory welfare state* appare dunque adeguata e non si rilevano indizi di cambiamenti rilevanti, ma anzi l'estremizzazione di tali tendenze in conseguenza della crisi.

Per la Germania, invece, i dati del 2011 attestano una diminuzione delle componenti di spesa compensatorie e un aumento di quelle capacitanti rispetto al 2007. Nel primo caso, si evidenzia una sostanziale costanza (pur con qualche oscillazione negli anni) della spesa per le pensioni di anzianità, affiancata tuttavia da riduzioni considerevoli delle risorse destinate alle PLMP (da 1,90 a 1,02%). Nel

secondo caso, la crescita complessiva è dovuta all'aumento degli investimenti nel sistema d'istruzione, sebbene il dato del 2011 (4,98% di spesa sul GDP) rimanga considerevolmente più basso di quello inglese e, soprattutto, finnico. Tenzialmente costante è invece la spesa in politiche familiari, mentre l'ultimo connotato capacitante qui osservato, la spesa in ALMP, risulta declinante. Ne risulta un maggior allineamento nel 2011 (Figura 4.8) con i paesi continentali rispetto alla situazione delineata da Nikolai, che includeva la Germania nel cluster dei traditional compensatory welfare state insieme a Polonia e paesi del Sud Europa. In tal senso, questi risultati appaiono coerenti con quanto sottolineato da Morel (2013) in relazione agli investimenti tedeschi nell'ambito delle family policies (servizi per la cura dell'infanzia e congedi parentali principalmente) e della childcare education.

Fig. 4.7: Spesa per politiche di compensazione e politiche di investimento (%GDP), anno 2007

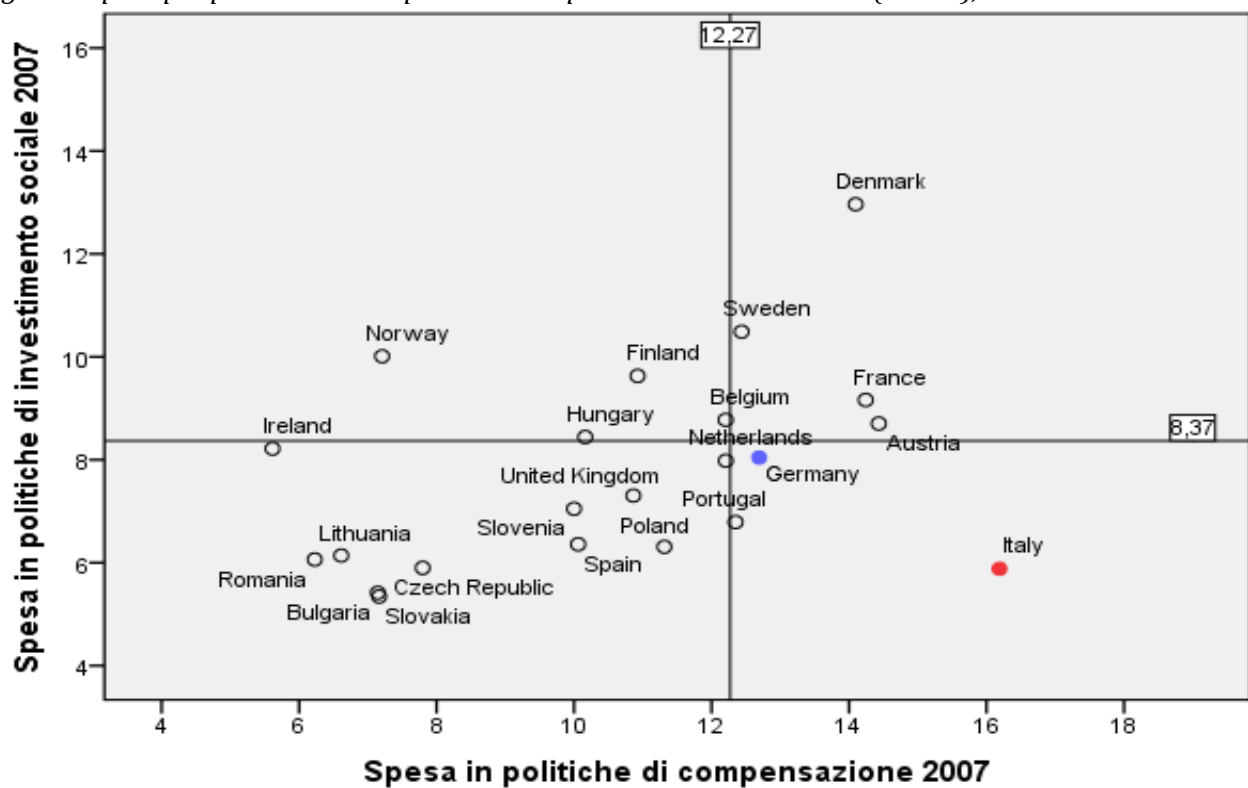
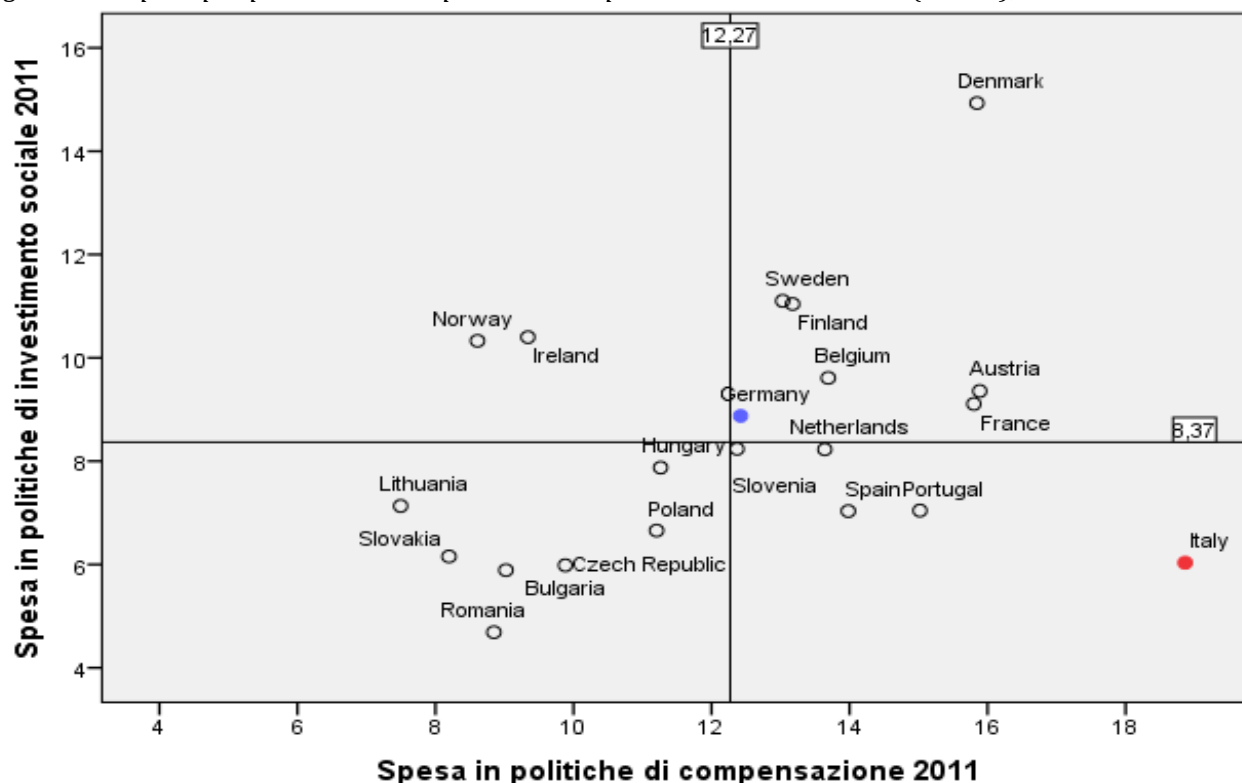


Figura 4.8: Spesa per politiche di compensazione e politiche di investimento (%GDP), anno 2011



Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat.

I dati descritti evidenziano la condizione di difficoltà economica e occupazionale dell'Italia, che da un lato vede il ricorso a strumenti protettivi nei confronti dei cittadini (PLMP), dall'altro si accompagna all'aggravarsi di squilibri strutturali del sistema di welfare. Il profilo di spesa italiano si avvicina a quello degli altri paesi mediterranei (Spagna, Portogallo), caratterizzati da un livello di spesa basso o medio basso e dallo sbilanciamento in senso compensativo nell'allocazione delle risorse (Ferrera, 1998), verso le pensioni (specialmente nel caso dell'Italia) e le politiche passive del lavoro (Spagna). Meno rilevante risulta il peso del settore educativo, delle politiche familiari e delle politiche attive. Appare evidente l'assenza del cosiddetto "social investment turn": in Italia tale svolta richiederebbe profonde modifiche strutturali, nonché un cospicuo investimento di risorse che la perdurante crisi economica e i continui richiami alla necessità di controllo dei costi proveniente dall'UE rendono fortemente improbabile (Kazepov e Ranci, 2016).

La posizione della Germania non appare così chiaramente classificabile. Se infatti è vero che il livello di spese in politiche di investimento è cresciuto fino ad avvicinarsi a quello di paesi come Francia e Belgio (connotati da livelli di spesa medio-alti in politiche familiari ed educative); d'altro canto gli anni successivi al 2007 hanno visto una riduzione importante delle risorse destinate a proteggere la popolazione dai rischi connessi all'anzianità o alla perdita del lavoro, elementi che vanno comunque interpretati insieme alla luce della forte diminuzione del tasso di disoccupazione e del miglioramento della competitività economica. Il welfare state tedesco sta vivendo una fase di cambiamenti e transizione (Bosch, 2015a), e in questo senso l'analisi mostra tratti di continuità con quel frame

interpretativo che richiama le caratteristiche di un welfare state post-bismarckiano, come ibrido del modello socialdemocratico (per via degli aumenti negli investimenti in educazione, childcare, politiche familiari) e liberale (per via della diminuzione delle risorse impiegate in settori tradizionali della protezione sociale e di una certa spinta “workfaristica” nel campo delle politiche del lavoro): teso all’aumento dell’uguaglianza delle opportunità (politiche scolari e prescolari) ma anche a forme di retrenchment del tradizionale welfare passivo, o comunque di attenuazione del grado di *decommodification* da esso garantito (Esping-Andersen, 1990; Palier, 2010).

4.6. Conclusioni

Complementarietà istituzionali e sinergie tra politiche sono elementi focali di una strategia di investimento sociale, dal momento che un policy mix comprensivo appare necessario per affrontare la mutevole natura dei rischi sociali, fornendo all’individuo una protezione di base insieme a competenze e conoscenze lungo tutto il corso di vita. In questa prospettiva, il ruolo positivo del welfare state come investitore sociale attraversa differenti settori di policy, dalla protezione sociale in senso tradizionale alle politiche educative, e differenti tipologie di intervento, attraverso trasferimenti in denaro o servizi. Il coordinamento tra settori interdipendenti rappresenta una sfida fondamentale per i welfare state contemporanei, specialmente in tempi di austerità e costrizioni fiscali.

Rispetto a quanto detto, le variabili di spesa sociale consentono di analizzare la struttura dei diversi sistemi di welfare in materia di allocazione delle risorse, in un contesto di scarsità relativa delle stesse. Nel presente capitolo abbiamo discusso le principali dimensioni di investimento sociale, focalizzando l’attenzione in particolare su settori non considerati tradizionalmente parte della protezione sociale: le politiche educative e le politiche del lavoro.

I paesi scandinavi, con la posizione meno chiaramente definita dell’Irlanda, tendono a seguire un approccio di investimento sociale a doppia validità, con alti livelli di spesa, enfasi sui servizi e su politiche di promozione, senza trascurare tuttavia forme di protezione sociale più tradizionale. La Germania rappresenta un caso ibrido, dal momento che presenta tratti del modello liberale (UK) e di quello socialdemocratico, enfatizzando la rilevanza di politiche educative e familiari ma con livelli di spesa complessivamente medi e declinanti. L’Italia presenta invece un profilo di spesa mediterraneo, che unisce un livello di spesa generalmente medio-basso e una struttura della spesa sbilanciata sul versante dei trasferimenti monetari e delle politiche di compensazione. Molto debole in chiave comparata risulta il ruolo degli interventi sotto forma di servizi e degli investimenti nel settore educativo e delle politiche attive del lavoro.

Come detto, l’importanza dei dati di spesa non va comunque sovrastimata, per via della loro dipendenza anche da circostanze esogene, quali la disoccupazione o l’invecchiamento, e non solo da scelte strategiche e di priorità; e per via di difficoltà metodologiche nel comparare contesti istituzionali

molto diversi (De Deken, 2014). Inoltre, è necessario valutare non soltanto la quantità di risorse allocate, ma il modo in cui esse si inseriscono in una configurazione istituzionale, incardinata in un più ampio contesto economico-sociale e caratterizzata da complementarità e sinergie (o mancanza di esse) ricostruibili solo attraverso studi di caso approfonditi (Hemerijck, 2013).

Capitolo 5. Mercati del lavoro giovanile a confronto

5.1. Introduzione

La condizione della popolazione giovanile all'interno del mercato del lavoro in Italia e Germania, in quanto esito delle transizioni scuola-lavoro, rappresenta la variabile dipendente del ragionamento sviluppato. Scopo dell'elaborato è comprendere fino a che punto essa sia spiegabile attraverso l'influenza della struttura istituzionale e dei recenti sviluppi di policy che presiedono al passaggio dal sistema educativo al mercato occupazionale, considerando inoltre l'interazione con variabili contestuali intervenienti (fattori economici, demografici, culturali).

Nel capitolo, facendo riferimento a indicatori empirici, si delineano le principali caratteristiche dei mercati del lavoro giovanili di Italia e Germania, in termini di effettivi modelli e percorsi occupazionali che derivano dai cambiamenti nella regolamentazione e nell'interazione tra occupati e datori di lavoro (Eichhorst & Tobsch, 2014). A partire dai dati presentati, sarà evidenziato il contrasto tra la performance occupazionale della Germania e le corrispondenti difficoltà attraversate dall'Italia.

Le condizioni delle generazioni più giovani vanno inquadrare innanzitutto all'interno del più ampio intreccio tra trend economici e demografici, e caratteristiche del funzionamento generale del mercato del lavoro. Le differenze rilevabili rimandano tuttavia anche alla configurazione dei setting istituzionali e alle scelte attuate per governare e adattarsi a cambiamenti strutturali (come la deindustrializzazione o i trend demografici) e congiunturali (come la crisi economica), e quindi al ruolo del welfare state come indispensabile attore nei mercati del lavoro contemporanei (Esping-Andersen, 1998). Quest'ultimo aspetto assume un rilievo centrale nell'ambito di una strategia di social investment volta ad accrescere il capitale umano e l'integrazione delle giovani generazioni nel mercato del lavoro (Morel *et al.*, 2012).

Nel presente capitolo, lo sguardo sulla condizione giovanile nel mercato del lavoro sarà progressivamente ampliato al fine di operazionalizzare e contestualizzare empiricamente la variabile dipendente (esiti delle transizioni scuola-lavoro). Nella prima sezione sono riportati alcuni tratti caratterizzanti il mercato del lavoro in Italia e Germania e il più ampio contesto demografico ed economico dei due paesi, facendo particolare riferimento a quanto accaduto in seguito all'impatto della crisi economica del 2008. A partire da queste considerazioni, nelle sezioni successive si analizzano le dinamiche della disoccupazione e occupazione giovanile, fino a porre la questione della connessione con il sistema educativo e del passaggio dal mondo della scuola al mondo del lavoro. Più precisamente, nella seconda sezione, la trattazione si concentra sull'accesso e mancata partecipazione al mercato del lavoro, attraverso l'utilizzo di indicatori empirici quali il tasso di disoccupazione e di

NEET. Nella terza sezione, la prospettiva adottata riguarderà invece le dinamiche dell'occupazione, ponendo particolare attenzione alle tipologie contrattuali di impiego.

5.2. Il contesto demografico ed economico e l'impatto della crisi

Sia l'Italia che la Germania presentano bassi tassi di fertilità (rispettivamente 1,47 e 1,37 nel 2014, si veda: Eurostat, 2016) e si inscrivono all'interno del più ampio processo di invecchiamento della popolazione europea, dovuto alle coorti numerose nate negli anni '50 e '60 e ai miglioramenti nella speranza di vita. In entrambi i paesi si evidenzia una contrazione delle coorti più giovani per quanto, nel lungo periodo, in Italia si preveda una incidenza sostanzialmente stabile dei minori di 15 anni sulla popolazione (Istat 2015).

Dal punto di vista economico, l'Italia vive una situazione di stagnante produttività in un contesto europeo di incremento dei livelli di produttività dagli anni 2000 (Comito *et al.*, 2014), con forti disuguaglianze nella distribuzione del reddito, in buona parte dovuta alle differenze tra Nord e Sud del paese: l'indice di concentrazione di Gini, che misura la disparità nella distribuzione dei redditi, era pari a 0,34 nel 2015, laddove in Germania la distribuzione appare più equilibrata, con valori dell'indice pari a 0,30.

Secondo i dati Eurostat, la struttura industriale dei due paesi presenta al contempo importanti somiglianze (forte peso del settore manifatturiero) ma anche significative diversità. In Germania le dimensioni medie delle imprese sono molto superiori: le imprese medio-grandi con oltre 50 dipendenti rappresentano oltre il 3% del tessuto produttivo contro lo 0,6% in Italia (la media EU27 è pari a 1,2%); le imprese medio-piccole da 10 a 49 dipendenti il 15,2% rispetto al 4,7% in Italia (la media EU27 è pari al 6,2%). In Italia la struttura socio-economica è dunque dominata dalla micro-imprenditorialità (le imprese con 0-9 dipendenti rappresentano il 95% del totale), con alti tassi di autoimprenditorialità. Si tratta inoltre, di un tessuto imprenditoriale scarsamente predisposto all'innovazione e all'investimento in formazione e ricerca (a bassa intensità di *skills*). Tra le piccole e medie imprese, l'innovazione tecnologica (misurata sulla base dell'introduzione di nuovi prodotti o processi) è diffusa nel 39,8% dei casi, rispetto al 63,2% della Germania. La maggior propensione all'innovazione delle piccole e medie imprese e la maggior presenza di grandi imprese si riflettono anche nella qualità tecnologica delle esportazioni, che contraddistingue in misura decisamente più elevata le aziende tedesche (56,7% contro 27,2%). Secondo uno studio della Commissione Europea (2015), la Germania è tra i paesi con maggiore propensione all'innovazione (definita guardando al capitale umano della popolazione, alle attività delle imprese e alla performance economico-occupazionale), mentre l'Italia occupa in questa particolare classifica una posizione mediocre, con punteggi ben al di sotto della media europea. Riassumendo, la Germania si caratterizza per una

struttura produttiva a larga incidenza manifatturiera, orientata all'export ma, a differenza dell'Italia, ad alta intensità di *skills* (Hall & Soskice, 2001).

Passiamo ora a considerare quanto avvenuto negli anni più recenti. In ambito europeo, la crisi finanziaria ed economica iniziata nel 2007-2008 ha seguito un decennio di crescita generalizzata dell'occupazione, con alcuni casi eccezionali (Spagna e Irlanda). Essa ha avuto un impatto differenziato, in prospettiva comparata, sui sistemi economici ed occupazionali europei, nonché sulla posizione quantitativa e qualitativa dei differenti gruppi sul mercato del lavoro. In termini complessivi, l'aumento delle disuguaglianze sociali ha penalizzato maggiormente gli strati di popolazione che scontano una posizione di marginalità socio-economica e occupazionale (Fellini & Zaccaria, 2010; Boeri & Galasso, 2009). Un ulteriore effetto osservabile riguarda l'intensificarsi delle differenze tra paesi rispetto alla condizione occupazionale giovanile, a dimostrazione del ruolo giocato dalle istituzioni e dalle politiche pubbliche nell'influenzare la delicata transizione scuola-lavoro (Cahuc *et al.*, 2013).

L'impatto della crisi può essere suddiviso in due fasi: la prima fase ha coinvolto tutti i paesi, seppure con intensità e reazioni differenti (2008-2010); il periodo immediatamente successivo, dal 2011 in poi, ha visto invece le traiettorie dei vari stati differenziarsi (Palier, 2013). In paesi come Grecia, Spagna, Portogallo, Irlanda e in modo meno pronunciato l'Italia, il declino è proseguito, portando al collasso dei livelli occupazionali e all'impennarsi dei tassi di disoccupazione rispetto al 2007-2008. Attraverso un vario spettro di misure di austerità ma anche di progettazione di una strategia di uscita, altri paesi come Austria, UK e Svezia sono invece tornati ai livelli di disoccupazione pre-crisi e sono riusciti a innescare una dinamica positiva dell'occupazione. Tra questi spicca il caso della Germania, in cui alla riduzione del tasso di disoccupazione si è accompagnata una intensa crescita dell'occupazione, che ha portato lo stato tedesco a diventare il terzo paese in Europa per tasso di occupazione complessiva nel 2014.

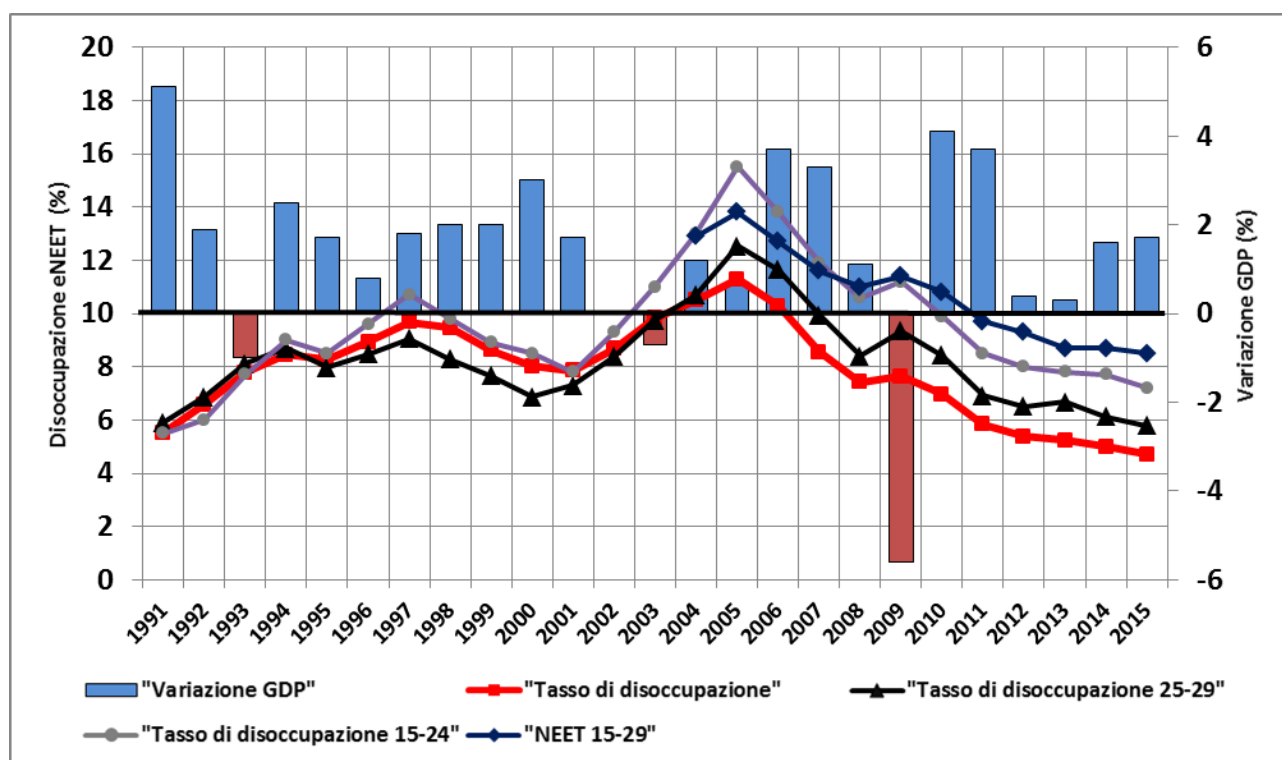
5.2.1. Il jobs miracle tedesco

Tra gli anni '80 e fino al 2005, il tasso di disoccupazione complessivo del mercato del lavoro tedesco ha mostrato un andamento particolarmente sensibile alle caratteristiche del ciclo economico, crescendo nei periodi di crescita debole o negativa e diminuendo nei periodi di ripresa, senza tuttavia tornare ai livelli precedenti (Knuth, 2015b). Nel 2003 la Germania attraversava un periodo di forti difficoltà, con una contrazione del GDP cui si accompagnavano livelli relativamente alti di disoccupazione (10,5%) e limitate opportunità di impiego soprattutto per i lavoratori tra i 55 e i 65 anni. Per queste motivazioni, il paese veniva definito (e si autodefiniva) "il malato d'Europa" (Sinn, 2003), e additato come esempio

di rigidità del mercato del lavoro e istituzionale, sintomi di un' "Eurosclerosi" che lo rendevano un contesto fortemente avverso a possibilità di cambiamento e riforme.

A partire dal 2005 questa tendenza sembra essersi interrotta: la Germania ha conosciuto un continuo declino del tasso di disoccupazione, che nel 2012 si è avvicinato ai livelli pre-unificazione del 1990 (Jansen & Knuth, 2014). Il gap territoriale tra Est e Ovest è andato riducendosi, sebbene la parte orientale del paese continui a registrare livelli più alti di disoccupazione. In questo senso, la crisi economica ha contribuito alla riduzione relativa delle distanze, dal momento che le regioni dell'Est, molto più deboli nelle esportazioni in settori quali il manifatturiero o i trasporti, hanno subito in maniera minore l'impatto della crisi. I termini "jobs miracle" (Krugmann, 2009) e "Economic Superstar" (Dustmann *et al.*, 2014), sono stati usati per descrivere la reazione resiliente (Bigos *et al.*, 2013) del mercato del lavoro tedesco alla crisi e successiva recessione economica che ha colpito l'Europa nel 2008. Innanzitutto, al declino del 5% del GDP nel 2009 non si è accompagnato un sostanziale aumento nei tassi di disoccupazione e inattività (Figura 5.1). Tra 2008 e 2009, l'aumento della disoccupazione è stato pari appena allo 0,3%, rispetto a un valore medio EU28 di 1,9%. Tra 2008 e 2012, a fronte di un aumento della disoccupazione in Europa di 3,5 punti percentuali, in Germania il corrispondente tasso è calato passando da 7,1% a 5,6%. La diminuzione del numero di disoccupati si è accompagnata ad un'importante crescita nel numero degli occupati (aumento del 7,3% tra 2005 e 2012): il tasso di occupazione nel 2012 ha raggiunto il picco del 73%. Da notare come questa performance occupazionale non sia avvenuta in un momento di forte espansione economica, poichè anche dopo il 2009 i tassi di crescita sono rimasti sostanzialmente modesti.

Figura 5.1 Impatto della crisi economica e tassi di disoccupazione (Germania)

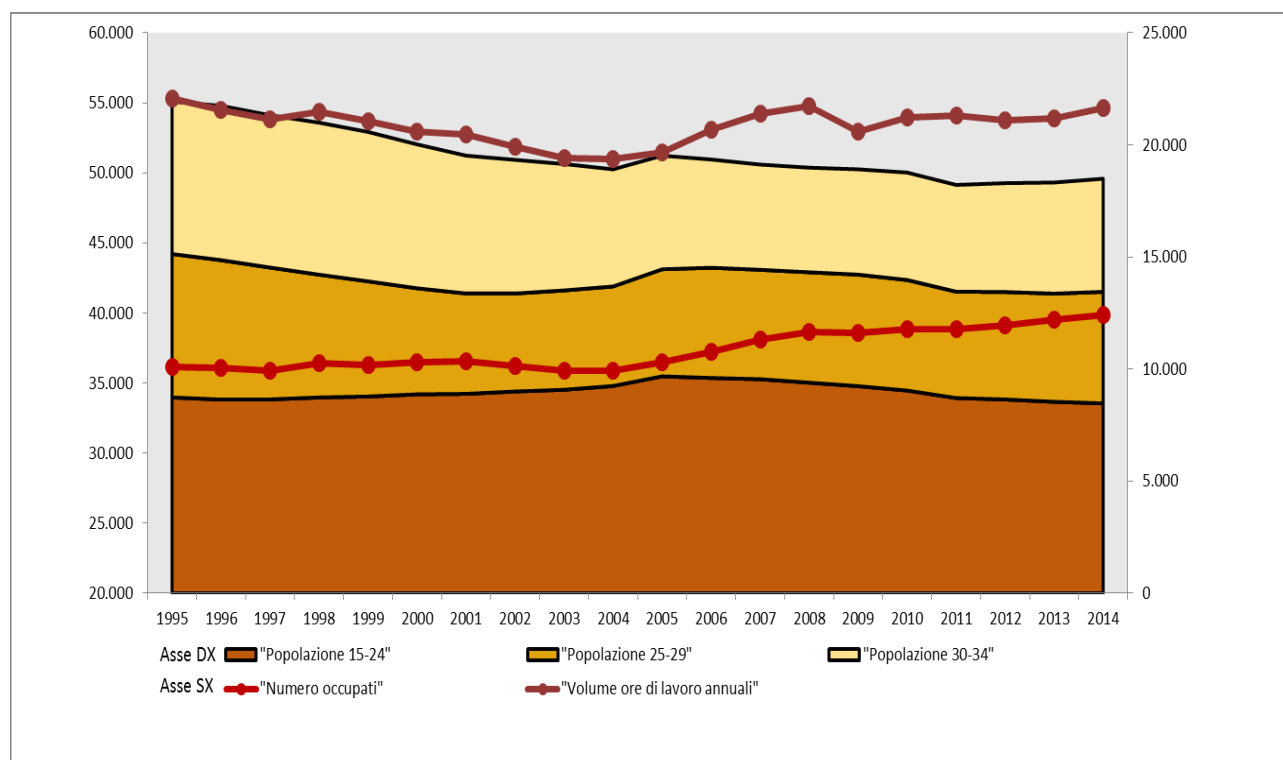


Fonte: nostra nostra elaborazione su dati Eurostat, OECD

Le dinamiche di carattere demografico sembrano essere strettamente connesse al trend delineato. Dal 1998 la popolazione in età lavorativa (15-65) è andata restringendosi. Dal 2005-2006 questo trend risulta anche nel declino della popolazione attiva, mentre il numero dei lavoratori aumenta. Dal 2006 il volume di lavoro, misurato in ore di lavoro retribuito, ha cessato di contrarsi (con l'eccezione del 2009) ma la media di ore settimanali lavorate per occupato si è ulteriormente ridotta. Quindi all'interno di una forza-lavoro in diminuzione, più persone sono occupate (anche se lavorano per meno ore) rispetto a un volume complessivo di lavoro in leggero aumento. Ciò determina tassi di occupazione più alti e tassi di disoccupazione e inattività più bassi, anche in un contesto di crescita economica moderata e rallentamento della produttività (Klinger & Weber, 2014).

Per quanto riguarda la popolazione giovanile, il paese ha vissuto una condizione di bassa e perdurante natalità che si ripercuote in un bacino di individui tra i 15 e i 34 anni che va contraendosi (Figura 5.2). In particolare, la fascia di popolazione 15-24 risulta in diminuzione dal 2005. Nell'ambito del sistema di transizione scuola-lavoro tedesco, come vedremo, si tratta della fascia più rilevante poiché in essa si concentrano i partecipanti al sistema duale di istruzione e formazione professionale. Tale situazione genera dunque rilevanti preoccupazioni in termini di restringimento dello stock di capitale umano a medio-alta qualificazione (*skill shortage*), necessario per sostenere un sistema economico improntato a una produzione *skill intensive* di qualità (Bosch, 2015a). Eppure i fattori demografici hanno anche giocato un ruolo rilevante, per quanto non sempre esplicitamente tematizzato, nel jobs miracle tedesco (Knuth, 2015a): le riforme pensionistiche degli anni '90 sono risultate infatti efficaci nell'aumentare gradualmente i tassi occupazionali della popolazione over 55, ma questo non è andato a detrimento dei più giovani, i cui tassi di disoccupazione hanno iniziato a contrarsi prima della crisi economica. Da un lato, questo è dovuto a motivazioni di carattere istituzionale che indagheremo approfonditamente nei capitoli successivi e che rimandano agli efficaci collegamenti tra il mondo dell'istruzione e il mondo del lavoro, in un contesto complessivo di policy che è però tutt'altro che stabile, ma anzi alla continua ricerca, anche difficoltosa, di equilibri e aggiustamenti. Dall'altro, è necessario considerare la contrazione della popolazione di giovane (dinamica che, nel breve periodo può risultare in diminuzione dei tassi di disoccupazione); nonché l'intervento di meccanismi di carattere economico, relativi in particolare allo sfruttamento di una "window of opportunity" nei paesi in via di sviluppo. La Germania ha infatti colto i vantaggi di un aumento della domanda di produzioni tipiche del proprio comparto industriale questo ha permesso all'economia tedesca di realizzare alti surplus derivanti dall'export negli ultimi anni, condizione necessaria per il mantenimento di tassi di crescita continui ma piuttosto moderati (Unger, 2015).

Figura 5.2 Popolazione giovanile (asse dx) e volume di lavoro (asse sx), (Germania), 1995-2014



Fonte: nostra nostra elaborazione su dati Eurostat, OECD

5.2.2. Tendenze strutturali e crisi nel mercato del lavoro italiano

Connotati strutturali e ben conosciuti del mercato del lavoro italiano sono la scarsa capacità di creare occupazione; una struttura produttiva altamente frammentata a bassa produttività e con ampie quote di lavoro autonomo; bassa qualificazione ed elevata segmentazione (Fellini, 2015). Rispetto a quest'ultimo punto, l'Italia presenta uno dei mercati del lavoro più fortemente dualizzati tra le società occidentali, secondo linee di segmentazione di lungo periodo che coinvolgono lavoratori giovani e lavoratori anziani, uomini e donne, lavoratori di piccola impresa o autonomi e lavoratori dipendenti di grandi imprese, lavoro formale e informale, regioni del Centro-Nord e regioni del Sud (Reyneri, 2005). I tassi di occupazione femminile sono quasi 20 punti percentuali al di sotto di quelli maschili (rispetto a una media EU15 di 10 punti percentuali) e una donna su cinque è sotto-occupata rispetto alle proprie preferenze e aspirazioni (Sacchi & Vesan, 2015). Una seconda dimensione è quella territoriale: nel Nord si concentra più della metà dell'occupazione totale, il gap del relativo tasso è di oltre 25 punti percentuali a favore delle regioni settentrionali, mentre il tasso disoccupazione nel Mezzogiorno è ben oltre il doppio delle regioni del Nord. Il Centro si colloca tipicamente tra le medie nazionali e quelle settentrionali. Le differenze territoriali si riflettono anche nell'incidenza dell'economia sommersa:

misurato in termini di *full-time equivalent*³, nel 2012 rispetto al totale dell'occupazione il lavoro sommerso era pari al 12% al Nord, al 10% al Centro e al 20% al Sud (Istat, 2015). In questo quadro estremamente complesso, i giovani subiscono un alto rischio di esclusione o *outsiderness* che, pur con differenze territoriali, si mantiene ampio in tutta la penisola. La loro posizione occupazionale si caratterizza, come vedremo, per difficili e lunghe transizioni scuola-lavoro, frequenti periodi di disoccupazione e alte quote di lavoro non-standard con forte rischio di precarizzazione (Fullin & Reyneri, 2015; Emmenegger *et al.* 2012).

Dalla metà degli anni '90 si sono tuttavia affermati alcuni importanti segnali di miglioramento dal punto di vista delle dinamiche occupazionali. La crescita del tasso di occupazione registrato dal 1998 fino al 2008 (da 50,8% a 58,7%, con un aumento del 16% del numero degli occupati) è stato dovuto principalmente a un aumento dell'occupazione delle donne adulte (soprattutto al Nord) e degli immigrati. Fellini (2015) segnala anche come negli anni precedenti la crisi si sia verificata una relativa crescita della domanda di lavoro qualificato e non manuale, affiancata al peso ancora molto significativo del lavoro manuale. Comito *et al.* (2014) sottolineano tuttavia come tale crescita sia avvenuta in un contesto di perdurante stagnazione della produttività, dal momento che la configurazione del sistema produttivo italiano appare da decenni orientata verso una *low road to development*, che consiste nella preferenza verso produzioni di tipo tradizionale a basso tasso di innovazione tecnologica, con forti iniezioni di flessibilità nel mercato del lavoro. Tra le conseguenze di tale tendenza strutturale vi sono i minori investimenti in capitale umano e attività di ricerca rispetto ad altre realtà europee, l'abbassamento del costo del lavoro (per l'aumento di lavori non-standard), nonché la bassa domanda di lavoro giovanile, soprattutto di lavoro giovanile qualificato.

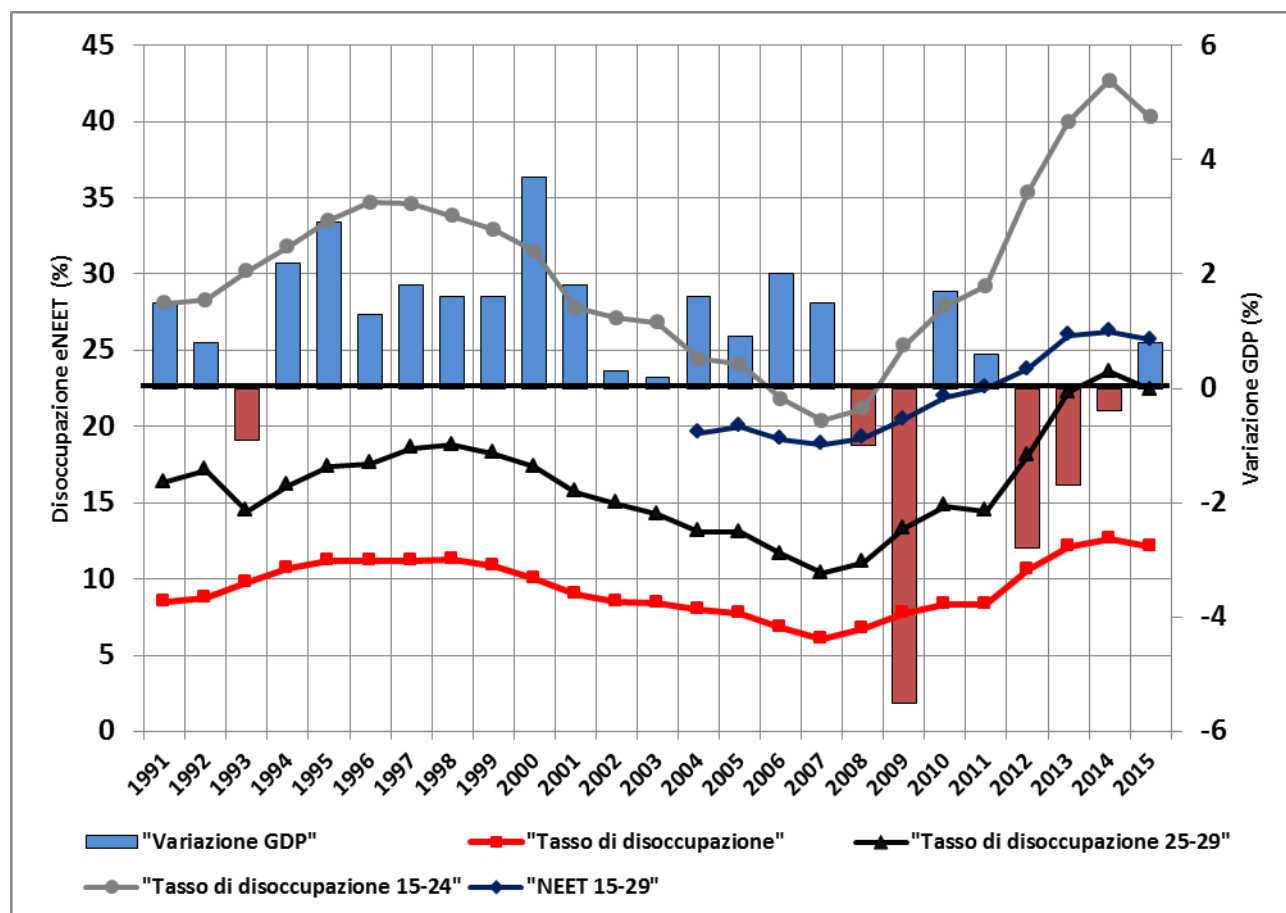
Allo stato attuale, l'Italia sta attraversando una fase protratta di declino dell'occupazione, dovuta all'innesto della crisi su alcuni aspetti di debolezza strutturale del mercato del lavoro. Il tasso di disoccupazione è passato dal 6,7% del 2008 al 11,9% del 2013 con un importante calo del numero degli occupati, mentre il tasso di occupazione nel 2015 è pari al 56,7%. In particolare, rispetto alla Germania occorre evidenziare il massiccio ricorso alla leva della flessibilità esterna e il ridimensionamento di alcuni importanti settori del terziario, cui si accompagna una tendenza alla dequalificazione della struttura occupazionale, dinamica che interrompe i segni di *upgrading* registrati negli anni precedenti la crisi. Inizialmente l'impatto della crisi economica è stato più evidente nelle regioni del Centro-Nord, dove si concentra la produzione industriale intensiva, mentre nel Mezzogiorno la perdita in termini occupazionali è stata relativamente meno pronunciata, principalmente per via della minore quota della popolazione impiegata nell'economia formale. Gli anni successivi e il forte aumento del già alto tasso di disoccupazione hanno tuttavia mostrato quanto duramente il Mezzogiorno sia stato colpito, con un conseguente aumento dei tassi di povertà che

³ Definizione Istat

racconta di un divario che continua ad ampliarsi rispetto alle regioni Centro-Settentrionali (Sergi & Kazepov, 2014).

Dal 2011, i dati evidenziano l'ingresso in una fase recessiva della crisi, in cui all'ulteriore caduta del GDP e al continuo aumento della disoccupazione (con l'importante incidenza di quella di lungo periodo, pari al 57% nel 2013) corrisponde il peggioramento delle condizioni dei gruppi maggiormente vulnerabili sul mercato del lavoro, tra cui i giovani.

Figura 5.3 Impatto della crisi economica e tassi di disoccupazione (Italia)



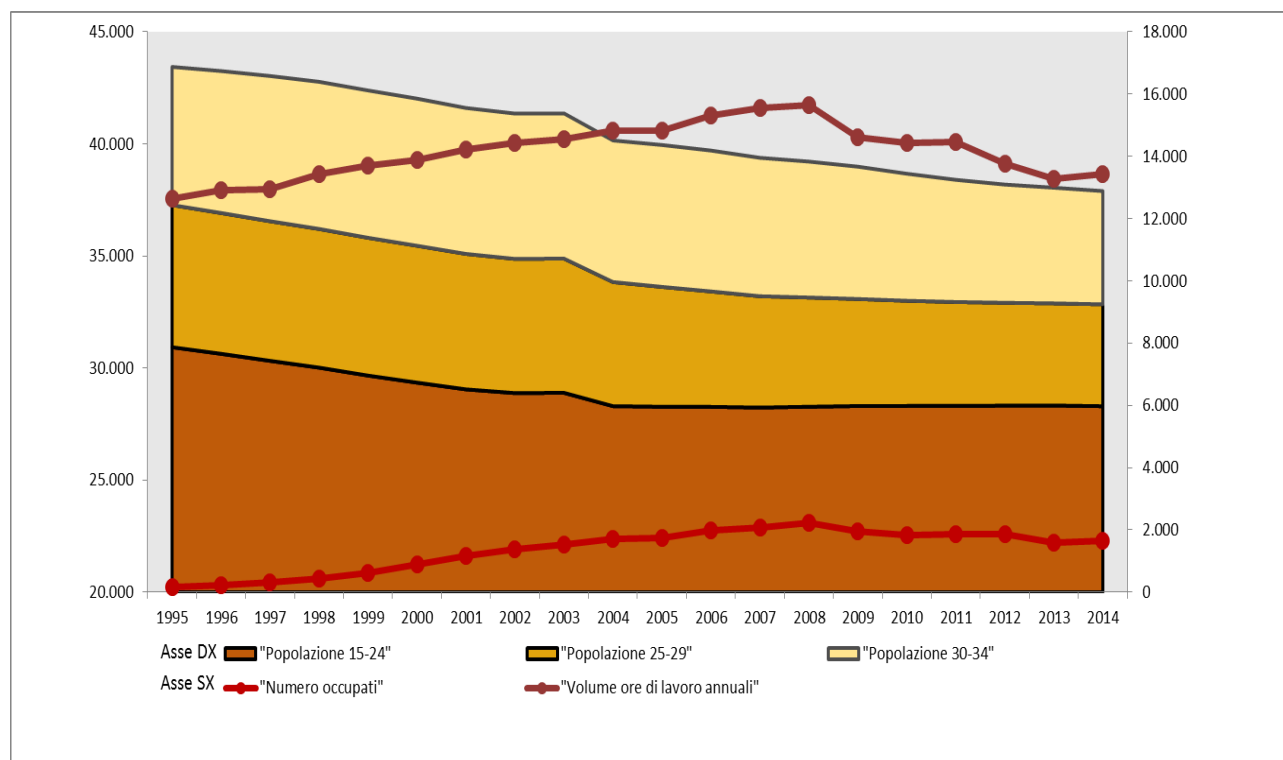
Fonte: nostra nostra elaborazione su dati Eurostat, OECD.

In questo contesto, occorre posizionare una popolazione di 15-34 in riduzione per via dei bassi tassi di natalità. Da inizio anni '90 infatti in Italia il tasso di natalità ha raggiunto livelli estremamente bassi risolvendosi solo parzialmente in tempi recenti ma restando ben al di sotto della soglia di sostituzione che assicura la stabilità di una popolazione. Da notare come, rispetto alla Germania, tale calo si concentri nelle fasce 25-29 e 30-34, segno della leggera ripresa nelle fasce più giovani registrata negli ultimi anni (Fullin & Reyneri, 2015).

Il grafico 5.4 evidenzia anche il forte impatto congiunturale della crisi sul volume di lavoro e sul numero complessivo degli occupati. Abbiamo quindi una popolazione di riferimento che si sta restringendo, ma che rappresenta nonostante ciò, come vedremo, un bacino di offerta di lavoro

sempre più colpito dal rischio di disoccupazione e che sempre meno trova spazio all'interno di un mercato occupazionale con scarsa capacità di creare impiego e a bassa produttività del lavoro.

Figura 5.4 Popolazione giovanile (asse dx) e volume di lavoro (asse sx), (Italia), 1995-2014



Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat, OECD

5.3. Difficoltà di ingresso: disoccupati e NEET

A differenza di quanto accade per la popolazione adulta, la cui occupazione mantiene una certa stabilità nel corso del ciclo economico, l'occupazione giovanile risulta fortemente pro-ciclica e, di conseguenza, la disoccupazione giovanile risulta invece anti-ciclica (Pastore, 2011). Di conseguenza, le situazioni in cui la struttura empirica dell'occupazione e disoccupazione evidenzia la presenza di un forte svantaggio della popolazione giovanile anche in condizioni di crescita economica, segnalano la rilevanza dei fattori istituzionali nel rendere più agevoli o più difficoltose le transizioni scuola-lavoro (Ryan, 2008). La complessità dei setting istituzionali e dei relativi policy mix si traducono infatti in risultati significativamente differenti a livello nazionale (e non solo), come evidenziato dalla variabilità degli indicatori di disagio giovanile nel mercato del lavoro. La letteratura sul tema, ha ad esempio mostrato che i paesi del Centro e Sud Europa tendono a produrre segmentazione rafforzando l'esistenza di gruppi esclusi e penalizzati rispetto alla partecipazione al mercato del lavoro (*outsiders*), in particolare giovani e donne (Esping-Andersen, 1998).

Secondo la letteratura sui divari tra *insiders-outsiders* del mercato del lavoro (Rueda, 2005; Emmenegger *et al.*, 2012), la segmentazione può essere operativizzata attraverso l'utilizzo di indicatori della posizione dei vari gruppi sul mercato del lavoro che consentono appunto di distinguere tra gruppi di *insiders*, tipicamente occupati e impiegati secondo forme contrattuali standard (contratto full-time a tempo indeterminato); e *outsiders*, che sono invece più colpiti dalla disoccupazione o impiegati in lavori atipici, per lo più caratterizzati da bassi salari e un accesso limitato o difficoltoso a misure di protezione sociale o di tutela contro la disoccupazione. Nei paragrafi successivi, focalizzeremo l'attenzione sul mercato giovanile del lavoro in Italia e Germania chiedendoci fino a che grado i giovani risultino coinvolti nella segmentazione e separazione dualistica tra *insiders* e *outsiders*. Saranno considerati indicatori relativi innanzitutto alla disoccupazione (tassi di disoccupazione, NEET), per poi passare alle dinamiche dell'occupazione e in particolare alle caratteristiche più diffuse del lavoro giovanile in Italia e Germania (tassi di occupazione, occupazione standard o atipica).

5.3.1. La disoccupazione giovanile in Italia e in Germania

La posizione dei giovani nel mercato del lavoro tedesco si caratterizza per tassi comparativamente alti di occupazione degli individui dai 15 ai 24 anni, cui sono connessi bassi tassi di disoccupazione e di disoccupazione di lungo periodo, in termini di proporzione dei disoccupati di lungo termine come percentuale sul numero totale dei disoccupati. Il tasso di disoccupazione giovanile è cresciuto continuamente nei primi anni 2000, fino a toccare l'apice nel 2005 (17%), per poi intraprendere un trend declinante su cui la crisi ha avuto un impatto sorprendentemente modesto e di breve periodo. Nel 2014 la disoccupazione giovanile era al 7.7%. Guardando al rapporto tra il tasso di disoccupazione 15-24 e quello della popolazione con più di 25 anni, come indicatore di svantaggio relativo della componente giovanile della popolazione sul mercato del lavoro, si nota come il valore di tale rapporto in Germania appaia fortemente contenuto: esso è rimasto a lungo intorno a valori vicini a 1.0 a cavallo tra gli anni '80 e '90 (cioè parità di condizioni tra giovani e adulti) per poi crescere fino al 2005 (1.5) e restare sostanzialmente stabile. Non si notano in questo caso i segni della crisi economica finanziaria, a dimostrazione dell'esistenza di una dimensione di caratterizzazione strutturale della condizione occupazionale giovanile, che ne identifica una posizione relativamente favorevole rispetto ad altre fasce della forza lavoro.

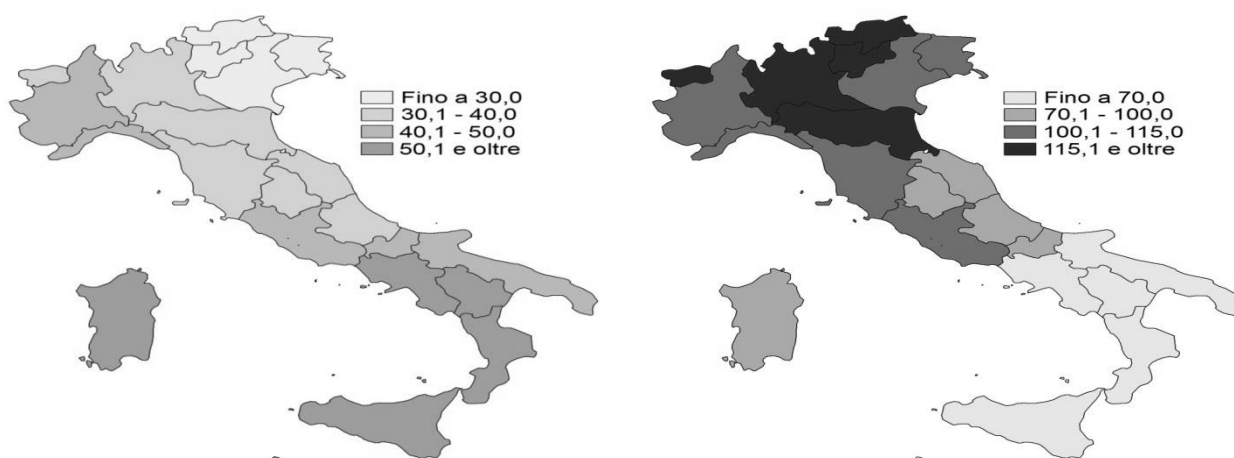
Tabella 5.1 Indicatori della disoccupazione giovanile, 2015

	15-24			15-29		
	Italy %	EU 15 %	Germany %	Italy %	EU 15 %	Germany %
Tasso di disoccupazione	40,3	20,3	7,2	29,9	16,6	6,5
Disoccupazione di lunga durata	22,0	6,4	1,6	16,4	6,0	1,7
Unemployment ratio	10,6	8,9	3,9	12,2	9,5	4,3
Disoccupazione giovani / adulti (15-24/25-64)	4,0	2,3	1,6			
Disoccupazione femminile / maschile	1,10	0,91	0,82	1,09	0,91	0,86
NEET	21,4	12,3	6,2	25,7	15,2	8,5

Fonte: Eurostat (2016) Labour Force Statistics database.

L'Italia si caratterizza per una elevata penalizzazione relativa dei giovani rispetto alle condizioni di partecipazione e accesso al mercato del lavoro. Tale svantaggio appare evidente sia dal confronto con la situazione delle generazioni precedenti nella stessa fase di vita, sia rispetto a quanto accade negli altri paesi europei. La disoccupazione giovanile (15-24) ha conosciuto un declino a partire dalla fine degli anni '90 fino al 2008, per poi aumentare in modo netto negli anni successivi. La crisi economica ha avuto un impatto rilevante nell'inversione di tale trend: il tasso di disoccupazione ha raggiunto il 42,7% nel 2014 per poi decrescere leggermente l'anno seguente (40,3%). Si tratta di un fenomeno diffuso in modo fortemente diseguale nel territorio nazionale, con punte oltre il 50% nelle regioni meridionali e valori relativamente più contenuti soprattutto nelle regioni centro-settentrionali, con la parziale eccezione del Nord-Ovest.

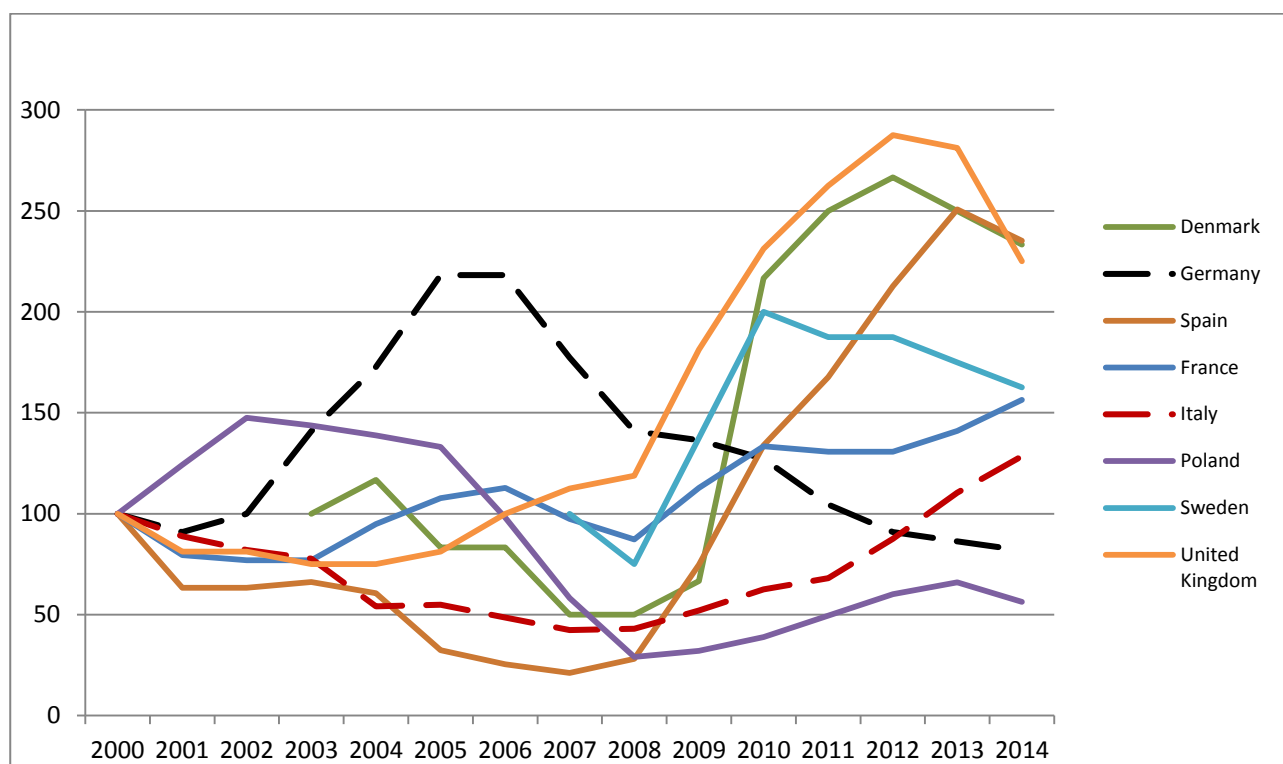
Figura 5.5 Disoccupazione giovanile (15-24, anno 2013) e variazione del GDP tra regioni (2012)



Fonte: Istat RFL 2014, Istat 2014 Regional Economic Data

Analizzando il rapporto tra disoccupazione giovanile e adulta, si può notare come per l'Italia nel 2014 tale valore (4.0) sia stato tra i più alti in tutta l'UE. Inoltre, i dati suggeriscono una rilevante stabilità e radicamento di tale condizione, dal momento che nel 2008 tale indicatore raggiungeva già un valore pari a 3.9. Similmente a quanto verificatosi in Germania, l'andamento del rapporto tra disoccupazione giovanile e adulta non è quindi dovuto semplicemente all'impatto della crisi economica, ma può essere interpretato come segnale della potenziale esistenza di difficoltà e ostacoli di carattere strutturale nell'integrazione dei giovani nel mercato del lavoro (Cahuc *et al.*, 2013). In questo senso, il continuo aumento della disoccupazione giovanile di lungo periodo (Figura 5.6) costituisce una traiettoria distintiva dell'Italia a livello europeo, individuando una cospicua quota di giovani con meno di 29 anni che non riescono ad accedere neppure a occupazioni precarie e instabili (ad eccezione di attività informali nell'economia sommersa). Per questi individui risulta particolarmente alto il rischio di deterioramento del capitale umano posseduto e del manifestarsi di effetti negativi di lungo termine della disoccupazione sulla vita professionale futura.

Figura 5.6 Numeri indice della disoccupazione giovanile di lungo periodo (15-29), paesi selezionati, 2000-2014 (2000=100)

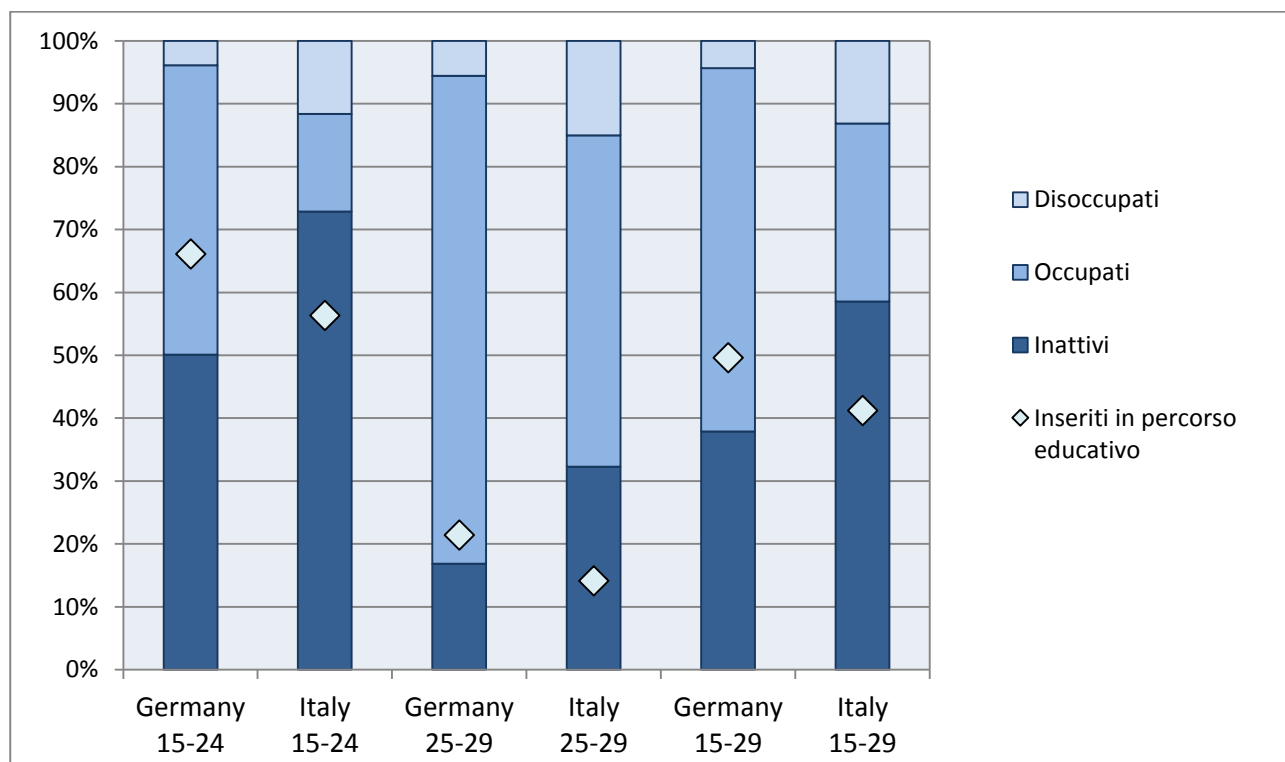


Fonte: nostra nostra elaborazione su dati Eurostat

Ovviamente, una quota significativa di individui di età 15-24 sono ancora all'interno del sistema educativo e non fanno parte della forza lavoro, come nel caso di giovani che studiano senza essere occupati, oppure che restano in percorsi educativi per sfuggire alla disoccupazione (Eichhorst &

Neder, 2014). Una disoccupazione giovanile 15-24 del 40% non vuol dire che 4 giovani su 10 siano disoccupati: questo è il motivo per cui tale indicatore è considerato parzialmente ingannevole (Reyneri & Pintaldi, 2014). È quindi preferibile utilizzare un range di età più ampio (come 15-29) o a indicatori differenti. A dimostrazione di quanto detto, in Italia il rapporto tra la popolazione disoccupata di 15-24 anni e il totale degli individui in quella fascia d'età si attestava nel 2015 al 10,6%, in linea con la media EU27 e di gran lunga inferiore a paesi come Spagna (20,6%), Grecia (16,1%). Ciò vuol dire che, principalmente per effetto dei recenti aumenti dei tassi di scolarizzazione che hanno allungato i tempi di transizione dal sistema scolastico-educativo al mercato del lavoro, su 100 giovani con meno di 24 anni solo 10 sono disoccupati, mentre oltre il 56% sono ancora all'interno del sistema di istruzione e formazione professionale. Anche la distanza con la Germania risulta ridimensionata in termini comparati, seppur ancora significativa: infatti in quest'ultimo caso, solo 4 giovani con meno di 25 anni su 100 (3,9%) risultano disoccupati ma ben il 66% degli individui 15-24 risulta ancora all'interno del sistema educativo.

Figura 5.7 Popolazione giovanile per fascia d'età, partecipazione al mercato giovanile e al sistema di istruzione, 2014



Fonte: nostra nostra elaborazione su dati Eurostat

Il grafico 7 mostra come con l'aumentare dell'età e la fuoriuscita dal sistema educativo, aumenti la percentuale di occupati ma anche, in termini assoluti, la platea che comprende il numero di individui disoccupati o inattivi che, avendo concluso il proprio percorso educativo, sperimentano difficoltà

prolungate nell'ingresso nel mercato del lavoro. Si tratta di segmenti problematici che evidenziano il persistere di vulnerabilità dei giovani anche in età più avanzata, laddove il tradizionale sostegno delle reti familiari si allenta. È soprattutto in fasce d'età più avanzate che divengono inoltre evidenti le differenze tra Nord e Sud del paese: quando all'interno della popolazione giovanile si abbassa la percentuale di studenti (simile in tutte le regioni italiane), crescono anche fortemente i divari in termini di occupazione e disoccupazione, a sottolineare l'effettiva criticità territorialmente segmentata e differenziata nel momento del passaggio dal sistema educativo a quello occupazionale.

5.3.2.1 NEET – not in employment, education or training

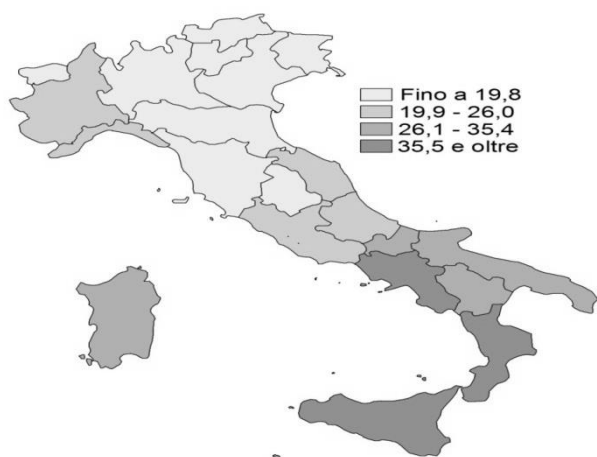
Un indicatore recentemente molto utilizzato nell'analisi delle componenti della popolazione giovanile esterne alla forza lavoro è il tasso di NEET (*not in employment, education or training*), categoria che comprende coloro i quali sono senza un'occupazione e al di fuori da percorsi educativi o formativi. Secondo la definizione ILO, il tasso di disoccupazione si riferisce agli individui che non hanno un'occupazione, ma hanno intrapreso un'azione di ricerca di lavoro nel mese precedente alla rilevazione e sono in grado di cominciare a lavorare entro due settimane (popolazione economicamente attiva ma non in grado di trovare lavoro). Invece, la definizione di NEET comprende tutti gli individui giovani non integrati nel mercato del lavoro e nel sistema di educazione e formazione professionale (Eurofound, 2012). Tale etichetta si propone di tracciare una più accurata descrizione della condizione giovanile nel mercato del lavoro, comprendendo tutti quegli individui che non hanno un'occupazione, sono stati espulsi o sono fuoriusciti dal sistema educativo, e non risultano impegnati in attività formative. Nato originariamente in UK a fine anni '90 per indicare i drop out del sistema educativo (Social Exclusion Unit, 1999), il termine ha poi visto una progressiva estensione del proprio ambito semantico, arrivando a comprendere un ampio spettro di età (15-24 o 15-29) e perdendo il suo originario legame con l'insuccesso nel percorso formativo: NEET è anche chi, essendo laureato o diplomato, non trova un'occupazione. La popolazione che costituisce il fenomeno NEET ne risulta fortemente ampliata e differenziata lungo linee di stratificazione quali il genere, il background migratorio, le qualifiche educative (Italialavoro, 2011).

Anche in questo caso, per la Germania è possibile individuare a partire dal 2005 un andamento positivo in termini di diminuzione del tasso di NEET, su cui la crisi ha avuto un impatto solo marginale tra 2008 e 2009: questo trend ha portato la Germania ad avvicinarsi ai livelli registrati dai paesi scandinavi (8,7% nel 2014 contro il 7,9% della Svezia) mentre ha ampliato il divario rispetto a paesi Centro e Sud-europei come Francia e Italia. In Italia il tasso di NEET, già relativamente alto rispetto agli altri paesi europei, è cresciuto dopo la crisi economica, con un aumento complessivo di oltre 6 punti percentuali dal 2008. Considerando l'intervallo di età 15-29, nel 2015 l'incidenza dei NEET sulla

popolazione di riferimento è pari al 25,7% (2.349.000 individui secondo l'Istat), con una diminuzione di 64.000 giovani rispetto al 2014, valore significativamente più elevato rispetto alla media europea e risultante dall'importante differenza tra Centro-Nord (19,8%) e Mezzogiorno (35,4%). Queste tendenze sono il risultato di valori regionali estremamente divaricati: si va infatti dall' 13,3% del Trentino-Alto Adige al 36,4% della Campania e al 39,7% della Sicilia. Ancora una volta, il valore su scala nazionale nasconde quindi il forte divario tra Nord e Sud del paese, sebbene il peggioramento relativo innescato dalla depressione economica sia stato maggiormente pronunciato nelle regioni settentrionali. Ad essere interessati dal fenomeno sono soprattutto le donne e i cittadini immigrati.

La popolazione NEET si differenzia fortemente per il diverso grado di attaccamento al mercato del lavoro: il 42,5% (per lo più uomini) è composto da disoccupati alla ricerca attiva di un lavoro, il 32,4% fa parte della forza lavoro potenziale (persone inattive che vorrebbero lavorare), il 25,1% è costituito dalla popolazione inattiva non interessata o non disponibile per offerte di lavoro (soprattutto donne) (Istat, 2016). Nelle regioni meridionali, in un contesto di domanda di lavoro più scarsa, i comportamenti di ricerca poco attivi risultano maggiormente diffusi, soprattutto tra donne e giovani. Queste distinzioni risultano utili anche nel sottolineare la connotazione familistica e la frammentazione territoriale del nostro sistema di welfare: infatti, oltre alla domanda di lavoro locale, le attese sociali e le pressioni sull'individuo senza un'occupazione rendono la ricerca del lavoro maggiormente attiva, spingendo appunto verso una più rapida reintegrazione nel mercato del lavoro. Viceversa, una ricerca poco attiva può risultare dai sostegni dell'istituzione familiare accordato ai giovani durante la ricerca del lavoro, nonché da pressioni familistiche riguardanti soprattutto le donne, maggiormente persistenti nel Mezzogiorno (Reyneri, 2005).

Figura 5.8 Tassi di NEET nelle regioni italiane (15-29, anno 2013)



Fonte: Istat RFL 2016

Tabella 5.2 Popolazione NEET (15-29) in base a macro-area, status lavorativo, genere e istruzione 2015

	Maschi %	Femmine %	Totale %	Totale 000
Macro-area				
Nord	27,5	32,5	30,1	707
Centro	15,5	15,7	15,6	367
Sud	57,0	51,8	54,3	1,275
Status lavorativo				
Disoccupato	49,4	36,0	42,5	998
Forza lavoro potenziale	33,9	31,1	32,4	762
Inattivo non alla ricerca e non disponibile	16,7	32,9	25,1	589
Istruzione				
Senza istruzione secondaria superiore	40,8	36,3	38,5	904
Istruzione secondaria superiore	51,7	49,7	50,7	1,191
Istruzione terziaria	7,5	14,0	10,8	254
<i>Totale (100%, 000)</i>	<i>1,132</i>	<i>1,217</i>	<i>2,349</i>	<i>2,349</i>

Fonte: Istat (2016) Rilevazione Forze Lavoro database.

Il NEET status deriva dalla diversa distribuzione di risorse e opportunità per vari sottogruppi della popolazione giovanile, riunendo così individui fortemente svantaggiati a rischio di marginalizzazione; con altri che invece possono comunque contare su risorse quali titoli di studio o supporto familiare. Da un lato, la sottovalutazione di tale eterogeneità rende tale categoria difettosa e difficilmente utilizzabile nell'individuazione di coloro i quali sono a forte rischio di esclusione sociale (Furlong, 2006; MacDonald, 2011). Dall'altro, essa rischia di condurre a risposte di policy indifferenziate (*one-size-fit-all*), ponendosi come obiettivo il target dei NEET senza contestualizzarlo nei suoi intrecci con la struttura istituzionale italiana, rischiano di risultare inconcludenti o addirittura controproducenti (Cuzzocrea, 2014).

5.4. Le dinamiche dell'occupazione tra flessibilità e precarietà

Le caratteristiche dell'occupazione giovanile rappresentano la seconda dimensione del divario tra insiders e outsiders nel mercato del lavoro (Emmenegger *et al.*, 2012): le differenze tra Italia e Germania appaiono significativamente marcate sia per quanto riguarda i tassi di occupazione degli

individui più giovani, sia per quel che concerne invece il nesso tra occupazione standard, o tipica, e occupazione atipica.

5.4.1. I tassi di occupazione

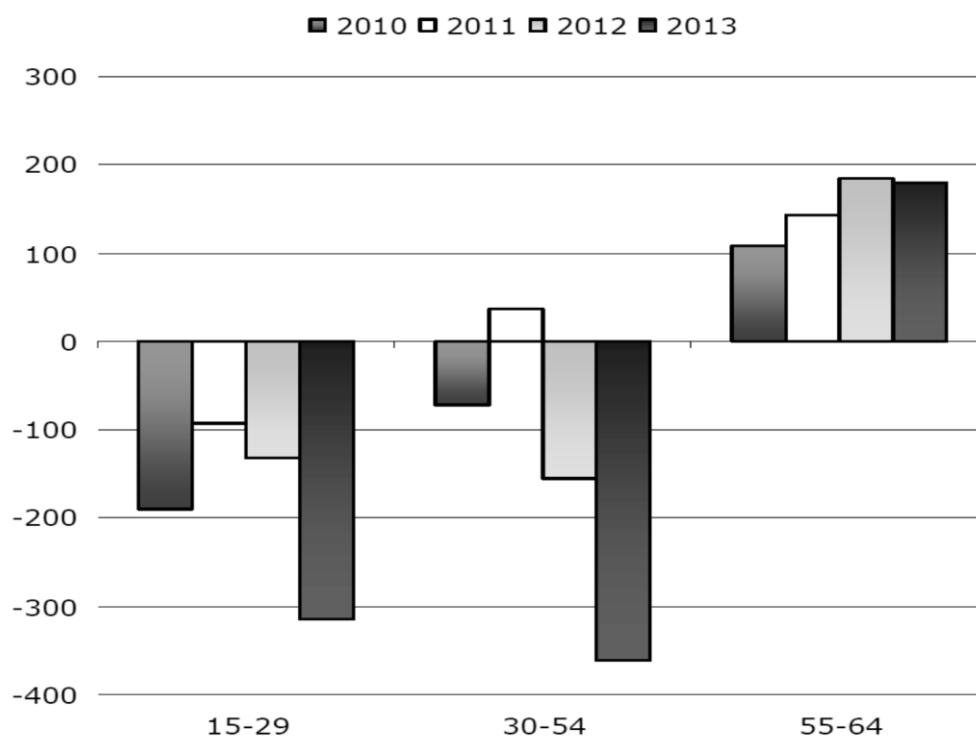
Nel caso italiano, i benefici della crescita tra fine anni '90 e primi anni 2000 non sono stati distribuiti equamente tra i vari sottogruppi del mercato del lavoro e hanno avuto un impatto limitato sull'occupazione giovanile, nonostante la diminuzione della popolazione di riferimento per le già richiamate dinamiche demografiche. Mentre la caduta del tasso di disoccupazione dello stesso periodo è spiegabile principalmente attraverso l'aumento della partecipazione all'università (Reyneri & Pintaldi, 2014), il tasso di occupazione 15-24 è addirittura calato mentre quello 15-29 è aumentato solo leggermente (da 38% nel 1995 a 39,1% nel 2008). Si può quindi sostenere che prima della crisi il divario generazionale sia aumentato a discapito dei giovani (Barbieri & Scherer, 2009). La crisi economica ha quindi aggravato una tendenza già esistente. Evidente è anche l'impatto sul tasso di disoccupazione, il cui calo è sostituito da una forte crescita dal 2008.

Nel caso della Germania, l'occupazione giovanile aumenta in modo contenuto negli anni pre-crisi, per poi mantenersi sostanzialmente costante. In termini di disoccupazione invece, l'impatto della crisi economica è circoscrivibile solo al biennio 2008-2009, come interruzione congiunturale di una tendenza strutturale di lunga durata di diminuzione dei livelli di disoccupazione degli individui dai 15 ai 24 anni.

La successiva figura 5.9 approfondisce ulteriormente quanto avvenuto dopo il 2008, aggiungendo un ulteriore elemento di svantaggio per le giovani generazioni. La crisi economica e il calo dell'occupazione si sono intrecciate infatti con le riforme del sistema pensionistico che hanno aumentato il periodo di permanenza dei lavoratori più anziani all'interno del mercato del lavoro. Dal 2010 infatti il volume dell'occupazione è in calo sia per gli individui tra i 15 e i 29, sia per la fascia centrale della forza lavoro (30-54 anni), mentre per i lavoratori con più di 55 anni è aumentato. In un mercato caratterizzato da bassa resilienza e bassa capacità di creare occupazione (Giannelli *et al.*, 2015) con un volume di lavoro in contrazione, questa evidenza si è tradotta in un effetto di sostituzione, ovvero in un minor numero di posti di lavoro disponibili per gli altri sottogruppi della popolazione in età lavorativa. Ciò ha colpito principalmente le giovani generazioni che, sebbene numericamente in diminuzione, hanno visto aumentare le proprie difficoltà di ingresso nel mercato del lavoro italiano. Anche in Germania, la crescita dell'occupazione è andata principalmente a beneficio dei lavoratori over 55, in un contesto di moderata crescita economica che continua tuttavia a generare una domanda di lavoro in grado di assorbire l'offerta esistente. Complessivamente, ciò ha determinato una crescita occupazionale per i lavoratori anziani che non è andata a detrimento dei più giovani

(Knuth, 2015b), anche per via di una popolazione in età lavorativa che va diminuendo, per via delle coorti giovanili meno numerose nate negli anni 90 e primi anni 2000 (bassi tassi fertilità e condizione prossima alla *lowest low fertility*).

Figura 5.9 Variazione del numero di occupati per fascia d'età, Italia



Fonte: CNEL, Rapporto sul mercato del lavoro 2014

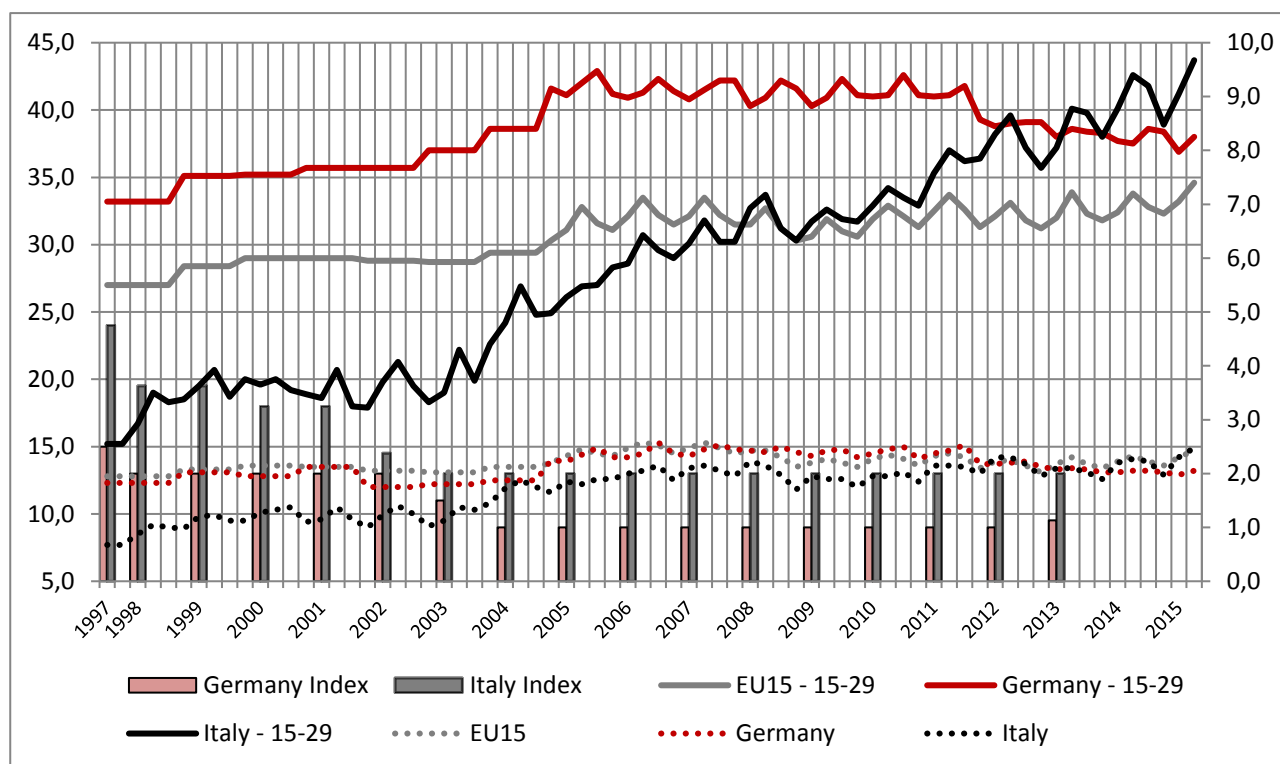
5.4.2. Occupazione atipica: flessibili o precari?

Lo svantaggio giovanile sul mercato del lavoro non è identificabile semplicemente attraverso indicatori di partecipazione o mancata partecipazione al mercato del lavoro, affermazione tanto più vera nel momento in cui l'analisi venga guidata da un approccio di investimento sociale, con il conseguente accento posto sulla qualità del lavoro. Il grado di *outsiderness* di un gruppo sul mercato del lavoro va infatti connesso al profilo occupazionale declinato in termini di tipologia contrattuale e occupazione atipica, nonché ai rischi di precarietà connessi a un'occupazione instabile (Emmenegger *et al.*, 2012). Ancora una volta, l'uso di indicatori empirici può essere utile in tal senso per individuare e circoscrivere la consistenza empirica di un fenomeno come la flessibilità contrattuale, che nei capitoli successivi verrà indagato nelle sue relazioni con strutture istituzionali (sistema educativo, mercato del lavoro, welfare state) e attività di riforma.

A un primo sguardo, Italia e Germania presentano situazioni simili, almeno per quel che riguarda il lavoro temporaneo, che coinvolge una quota intorno al 13% del totale dei lavoratori dipendenti, con un forte aumento a cavallo degli anni '90 e dei primi anni 2000 per l'Italia. La differenza più rilevante concerne tuttavia la situazione giovanile: tra gli individui con meno di 30 anni, il lavoro temporaneo interessa il 42,6% del totale, quota più che raddoppiata nelle ultime due decadi, contro il 38,7% per i giovani tedeschi, valore che si è invece dimostrato tendenzialmente stabile nel tempo.

In Italia l'occupazione giovanile è fortemente tratteggiabile in termini di rapporti contrattuali atipici, ovvero in varie forme di lavori temporanei (soprattutto) o part time (Sacchi & Vesan, 2015): sebbene la quota complessiva di impiego a termine sia vicina alla media europea, è molto più alta per i lavoratori 15-29. Questo trend si è accentuato negli ultimi anni, dal momento che la principale risposta alla crisi ha comportato l'utilizzo della leva della flessibilità esterna: il prezzo della crisi è stato scaricato innanzitutto sulle posizioni occupazionali atipiche. La forte difficoltà delle imprese ha visto come prima reazione il mancato rinnovo delle posizioni temporanee. Nella seconda fase, come in altri paesi, la ripresa della domanda di posizioni temporanee si è accompagnata a un'erosione delle posizioni permanenti, in una dinamica di sostituzione del lavoro stabile con il sempre più instabile lavoro a termine. I giovani hanno quindi sopportato una larga parte dei costi economici della crisi (Eichhorst & Neder, 2013).

Figura 5.10 Occupazione a tempo determinato (asse sx) e indice di protezione lavoratori a termine (asse dx), 1997-2015



Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat, OECD

Complessivamente, la flessibilizzazione non ha comportato la creazione di nuove occupazioni o opportunità lavorative: durante gli anni della crisi lo *stock* di occupazioni instabili è rimasto infatti sostanzialmente costante. All'interno di tale volume di posizioni di lavoro, tuttavia, è aumentata fino al 2014 la rotazione di individui, in un turnover che ha coinvolto fortemente i giovani, come dimostrato dalla crescita dei rapporti di lavoro instabili tra i nuovi occupati e dalla diminuzione delle trasformazioni di rapporti instabili a stabili (Reyneri & Pintaldi, 2014). Guardando ai flussi che caratterizzano il mercato del lavoro italiano, nel 2013 meno del 20% dei nuovi contratti era a tempo indeterminato e, tra questi ultimi, 6 su 10 sono andati a lavoratori con più di 34 anni, 3 su 10 a lavoratori 25-34 anni e 1 su 10 a lavoratori 15-24. Ciò vuol dire che solo l'8% dei nuovi contratti erano a tempo indeterminato e hanno coinvolto un giovane lavoratore sotto i 34 anni (Isfol, 2013; MLPS, 2014). Da questo deriva un aumento del numero di coloro i quali entrano ed escono più volte dalle posizioni di lavoro instabile, che sembrano sempre meno svolgere la funzione di momenti di transizione verso occupazioni standard, conducendo invece a un'alternanza tra brevi periodi di lavoro (il 50% dei contratti a termine dura meno di un anno, si veda: Isfol, 2013) e più o meno lunghi periodi di disoccupazione (o impieghi informali nell'economia sommersa): molti lavoratori instabili, soprattutto giovani, diventano dunque precari (Berton *et al.*, 2009).

La traiettoria relativa al nesso tra occupazione permanente e occupazione a tempo determinato evolve invece in modo differente in Germania, laddove l'aumento delle posizioni atipiche avviene a partire dal 2005, quindi precedentemente rispetto alla crisi. Tuttavia, dopo il 2013, la percentuale di posizioni temporanee cala sensibilmente, mentre si nota un trend di ripresa dell'occupazione permanente che andrà valutato nei prossimi anni. Occorre peraltro specificare, a riguardo, come il confronto con la Germania sui tassi di occupazione sia pesantemente influenzato dal ruolo dei contratti lavorativi di apprendistato stipulati all'interno del sistema duale. Questi ultimi costituiscono infatti circa la metà di tutti i rapporti contrattuali non permanenti a tempo determinato per i 15-29enni (Eichhorst & Tobsch, 2014) nonostante, come vedremo nei capitoli successivi, le loro caratteristiche siano tali da renderli fortemente stabili e difficilmente accostabili alle problematiche della precarietà.

La tabella 5.3, riassumendo alcuni indicatori riguardanti l'occupazione giovanile e le forme contrattuali non-standard, traccia un quadro piuttosto distinto dei due paesi. Innanzitutto, a tassi di occupazione più alti e crescenti in Germania corrispondono anche minori disuguaglianze di genere. Le donne hanno beneficiato dell'aumento occupazionale, sebbene siano anche tra le categorie maggiormente interessate dal processo di flessibilizzazione ai margini della forza lavoro. Anche in Italia il divario si è ridotto, ma il motivo è principalmente legato al forte impatto negativo della crisi economica sui livelli di impiego maschili.

Tabella 5.3 Indicatori di occupazione atipica, 15-29 dove non indicato, 2015

	Italy %	EU 15 %	Germany %
Tasso di occupazione (15-29)	28,6	48,1	57,7
Occupazione a tempo determinato (15-29)	41,1	33,1	38,1
Occupazione part-time (15-29)	25,7	27,5	22,4
Occupazione a tempo determinato (15-64)	14,1	14,1	13,2
Occupazione part-time (15-64)	18,3	22,9	26,8
Occupazione a tempo determinato involontaria (15-29)	53,2	44,1	8,8
Occupazione Part-time involontaria (15-29)	82,2	33,1	12,8
Occupati a tempo determinato perché ancora in istruzione o formazione	33,0	34,1	76,1
Occupati part-time perché ancora in istruzione o formazione	7,8	42,7	54,1
Dispersione tassi di occupazione a livello NUTS 2 (15-24)	29,0		9,8

Fonte: Eurostat (2016) Labour Force Statistics database.

Per quel che concerne la flessibilità, occorre sottolineare come i simili tassi di diffusione del lavoro atipico siano in verità frutto di una crescita costante in Italia negli ultimi 20 anni, rispetto a una maggior stabilità nel caso tedesco in cui si registra inoltre, negli ultimi anni, una tendenza alla ripresa dell'occupazione permanente. Gli ulteriori indicatori riportati aggiungono dettagli rilevanti a quanto detto, suggerendo indizi di segmentazione generazionale e intrappolamento per l'Italia (81% di part time involontario e 53% di lavoro a termine involontario), contrapposti a una confermata connessione con il sistema educativo ed attività di formazione per la Germania. Il 54,4% di coloro i quali sono impegnati in impieghi part-time riporta infatti che ciò è dovuto alla contemporanea partecipazione a percorsi formativi. Infine, la misura di dispersione riportata conferma le forti disuguaglianze territoriali che caratterizzano il caso italiano. In Germania le differenze tra stati federali risultano invece meno pronunciate, indizio di una maggiore uniformità della condizione occupazionale giovanile, pur considerando le differenze tra Est e Ovest del paese.

Concludendo, si può affermare che la comune tendenza alla flessibilizzazione si è innestata con tempi e modalità differenti in Italia e Germania, riflettendo modalità differenti di gestione, a livello istituzionale, del mutamento sociale in corso (Busemeyer & Trampusch, 2012; Fullin & Reyneri, 2015). Nel caso dei giovani, la questione si fa ulteriormente complessa poiché ad essere in gioco non è soltanto la quota di contratti temporanei, ma anche il già citato problema dell'esperienza lavorativa che può rendere l'occupazione atipica uno *stepping stone* verso condizioni lavorative migliori o aumentare il rischio, per l'individuo, di rimanere invischiato nelle trappole della precarietà.

5.5. Conclusioni

Nel presente capitolo, i mercati del lavoro giovanile in Italia e in Germania sono stati analizzati nei rispettivi tratti generali, indagando le dinamiche dell'occupazione e della disoccupazione nel loro sviluppo nel tempo (con particolare attenzione agli anni recenti) e in connessione con fattori demografici ed economici. L'Italia presenta uno dei mercati del lavoro più fortemente dualizzati tra le società occidentali, a causa dei divari di condizione che possono essere osservati, ad esempio, tra lavoratori giovani e adulti, uomini e donne, lavoratori in piccole o grandi aziende, lavoro nell'economia formale o informale, regioni settentrionali e meridionali. Tra queste dimensioni, spesso tra loro interconnesse, quella dell'età ha assunto una posizione centrale negli ultimi anni. Il peggioramento della posizione relativa dei giovani sul mercato del lavoro italiano si è innestato su una tendenza perdurante di alto svantaggio relativo, o di *outsiderness*: in Italia i giovani sono outsiders di un mercato del lavoro secondario fortemente esposto a fluttuazioni dell'economia. L'impatto della crisi ha cancellato i segnali di miglioramento registrati negli anni 2000. Soprattutto nella seconda fase recessiva (dal 2011) si nota infatti un forte aumento della disoccupazione, specialmente quella giovanile. In un contesto di decrescita del GDP e del volume di lavoro, con forti differenziazioni territoriali che implicano un'ulteriore penalizzazione delle aree più disagiate del paese, una popolazione giovanile pur in diminuzione trova sempre meno spazio nel mercato del lavoro. L'occupazione disponibile si caratterizza inoltre per essere prevalentemente connotata secondo forme contrattuali atipiche, con forti rischi di costituire strade senza uscita più che punti d'avvio verso progressioni di carriera.

Il confronto per contrasto con la Germania fa emergere invece una situazione profondamente differente in cui gli individui più giovani appaiono maggiormente integrati nel mercato del lavoro, non potendo quindi essere considerati *outsiders* alla stregua dei loro pari età italiani. Se la crescita occupazionale tedesca appare più evidente per le fasce di lavoratori più anziani, questo non è andato a detrimento delle generazioni più giovani, anche in virtù della loro diminuzione in termini quantitativi e a un concomitante leggero aumento del volume di lavoro complessivo. In questo quadro occorre ovviamente inserire fattori macroeconomici che hanno consentito alla Germania di riprendersi velocemente dopo aver subito l'impatto della crisi tra 2008 e 2009. Gli indicatori specifici riguardanti la condizione giovanile tracciano una condizione di bassa disoccupazione e alta occupazione, con uno svantaggio relativo rispetto ai *core workers* tra i più bassi in Europa e un tasso di disoccupazione giovanile di lungo periodo in diminuzione ormai dal 2005. A un primo sguardo, che sarà approfondito nei capitoli successivi, il sistema educativo gioca un ruolo di primo piano nel passaggio dalla scuola al lavoro, garantendo alti livelli di resilienza individuale (Giovannini, 2015). Per i giovani, inoltre, l'occupazione non-standard risulta spesso connessa alla permanenza del sistema educativo, come

dimostrato dagli alti tassi di volontarietà dell'impiego part-time in un più ampio contesto di tendenziale ripresa dell'occupazione permanente.

Quanto detto porta a sostenere l'importanza di una prospettiva di analisi che consideri l'interazione tra fattori demografici ed economici e lo specifico setting istituzionale che costituisce il sistema di transizione scuola-lavoro (Pastore, 2011; Ryan, 2008). Secondo l'approccio dell'investimento sociale, elemento cruciale di una strategia di policy è l'interazione tra istituzioni e politiche del mercato del lavoro e del sistema educativo, al fine di restringere l'incidenza di trappole e precarietà e rafforzare invece le opportunità per l'intrapresa di progressioni di carriera ascendenti.

A questo proposito, nel capitolo successivo si passeranno in rassegna alcuni indicatori relativi agli output dei sistemi di istruzione di Italia e Germania, ponendo particolare attenzione al rapporto tra titoli di studio conseguiti, skills (ovvero competenze sviluppate), ed esiti sul mercato del lavoro. Dopo aver confermato la rilevanza del sistema di istruzione nello strutturare le opportunità occupazionali dei giovani italiani e tedeschi, passeremo nei capitoli seguenti all'analisi comparata della struttura istituzionale e dei recenti sviluppi di policy che presiedono al passaggio dal sistema educativo al mercato occupazionale in Italia e Germania.

Capitolo 6. Input e output del sistema educativo: gettare un ponte verso l'occupazione

6.1. Introduzione

Nella prospettiva dell'investimento sociale, l'investimento in capitale umano rientra tra i compiti fondamentali del welfare state, assumendo una significatività che abbraccia al contempo l'ambito della giustizia sociale e quello della competitività economica: è finalizzato alla promozione di un'occupazione di qualità, che costituisca al contempo vettore di partecipazione individuale e fattore competitivo per le economie nazionali. Non si tratta tuttavia di una strategia esclusivamente volta alla competizione di mercato dal momento che, nella sua volontà di superamento dei dilemmi caratterizzanti le società postindustriali (Esping-Andersen, 1998), il social investment si propone di creare un sistema inclusivo, garantendo uguali opportunità agli individui e un'adeguata protezione nei confronti di chi incontra difficoltà nelle transizioni del proprio corso di vita (Hemerijck, 2013). Nel passaggio dalla scuola al lavoro, le qualifiche e le competenze acquisite nel sistema educativo garantiscono alti livelli di resilienza individuale (Giovannini, 2015). Tuttavia, la centralità di tali risorse pone anche una questione di inclusione e giustizia sociale nei confronti di coloro i quali, per motivi che approfondiremo in seguito, non riescono a perseguire un percorso educativo soddisfacente e si ritrovano ad essere svantaggiati al momento dell'ingresso nel mercato del lavoro.

Nel capitolo sono presentati alcuni indicatori relativi a input e soprattutto output del sistema educativo, per analizzare dal punto di vista empirico la differente distribuzione dei livelli di istruzione e qualificazione in Italia e Germania e il ruolo di questi nel tracciare la via che l'individuo percorrerà nel mondo dell'occupazione. Gli esiti dei percorsi di formazione sono infatti analizzati nell'ottica della transizione verso il mercato del lavoro. Vista la finalità comparativa, la principale fonte dati di riferimento è costituita dall'OECD e in particolare dall'autorevole serie di pubblicazioni *Education at Glance*.

Nella prima sezione, ci si sofferma sulla partecipazione al sistema educativo (*input*) e sui relativi esiti (*output*). Nella seconda sezione ad essere centrale è invece il tema delle sinergie con il mercato del lavoro, in particolare sono trattati i rendimenti dell'educazione e i relativi esiti occupazionali in Italia e Germania. Un più alto livello di qualifiche conseguite è associato a esiti positivi a livello individuale e sociale sebbene, come vedremo, tali esiti varino fortemente a seconda del paese e quindi del contesto istituzionale di riferimento. Nella terza sezione, si evidenziano le differenze tra Italia e Germania: gli indicatori suggeriscono una separazione tra istruzione e lavoro in Italia e una forte connessione degli stessi in Germania, rimandando a una puntuale analisi dei fattori istituzionali che contribuiscono a

determinare traiettorie empiriche così divergenti. Infine, nell'ultima sezione gli indicatori considerati consentono di prendere brevemente in esame la questione dell'uguaglianza di opportunità, elemento cruciale all'interno del dibattito sull'investimento sociale, concentrandosi sulle disuguaglianze negli apprendimenti e nei titoli conseguiti.

6.2. Uno sguardo agli input e output del sistema educativo

6.2.1. La partecipazione dei giovani

La grande variabilità dei sistemi educativi tra paesi, ma anche all'interno di un singolo stato come nel caso tedesco, rende difficoltosa una comparazione puntuale e specifica, se non utilizzando criteri standardizzati come l'EQF – European Qualification Framework, o l'ISCED – International Standard Classification of Education – originariamente costituito negli anni Settanta e poi rivisto nel 1997 e nel 2011. Si tratta di uno strumento per la compilazione di statistiche internazionali finalizzate alla comparabilità di input e output dei differenti sistemi educativi. ISCED distingue tra otto livelli di istruzione e qualificazione, dall'educazione pre-primaria fino a quella terziaria e dottorale. Rispetto al tema della presente trattazione, le soglie maggiormente rilevanti sono il livello 2 o inferiore, che individua quella fascia della popolazione priva di un titolo di istruzione secondaria (superiore); i livelli 3-4, che individuano l'ambito dell'istruzione secondaria superiore non universitaria (comprese le qualifiche equivalenti della formazione professionale); il livello 5 o superiore, che individua l'ambito dell'istruzione superiore (HE), sia essa universitaria o tecnico-professionale.

Tabella 6.1 Livelli di istruzione ISCED 1997 e 2011

ISCED 1997	ISCED 2011
Livello 0 - Istruzione pre-primaria	Livello 01- sviluppo educativo infanzia Livello 02 - Scuola dell'infanzia
Livello 1 - Istruzione primaria	Livello 1 - Istruzione primaria
Livello 2 - Istruzione secondaria inferiore	Livello 2 - Istruzione secondaria inferiore
Livello 3 - Istruzione secondaria superiore	Livello 3 – Istruzione secondaria superiore
Livello 4 - Istruzione post-secondaria	Livello 4 - Istruzione post-secondaria non terziaria
Livello 5 – Istruzione terziaria	Livello 5 – Istruzione terziaria non universitaria
	Livello 6 - Istruzione terziaria (primo livello)

	Livello 7 - Istruzione terziaria (secondo livello)
Livello 6 - Dottorato di ricerca	Livello 8 - Dottorato di ricerca

Fonte: UNESCO

Il primo tema da affrontare riguarda l'ingresso nel sistema educativo. Posto che nel contesto postindustriale i low-skilled risultano maggiormente esposti al rischio di disoccupazione e precarizzazione (Bonoli & Mouline, 2012), un primo indicatore di partecipazione rimanda quindi alla dispersione scolastica e al numero di *early school leavers*. Tale indicatore (Tabella 6.2) è calcolato da Eurostat sulla base della rilevazione sulle forze di lavoro, ed identifica la quota di individui tra i 18 e i 24 anni che hanno conseguito non più di un titolo di studio di scuola secondaria di primo grado, e che non partecipano ad ulteriori percorsi educativi o formativi. In quest'ambito, pur all'interno di un trend europeo di miglioramento continuo, l'Italia continua a scontare un certo ritardo: nel 2014 tale indicatore si attestava sul 15% per l'Italia (17,7% per i maschi e 12,2% per le femmine) rispetto a una media europea pari all'11,2%. In Germania la dispersione scolastica mostra invece dimensioni più contenute (9,5% nel 2014), ma è comunque considerato un obiettivo fondamentale delle politiche educative (Lohmar & Leckhardt, 2012).

Tabella 6.2 Drop out del sistema educativo e formativo (*early leavers from education and training*) per genere, paesi selezionati, 2010-2013

	2007			2010			2014			Δ 2007/2014		
	M	F	Tot.	M	F	Tot.	M	F	Tot.	M	F	Tot.
EU28	16,9	12,8	14,9	15,8	11,9	13,9	12,8	9,6	11,2	-4,1	-3,2	-3,7
Germany	13,1	11,9	12,5	12,7	11	11,9	10	8,9	9,5	-3,1	-3	-3
Italy	22,6	16,4	19,5	21,8	15,3	18,6	17,7	12,2	15	-4,9	-4,2	-4,5

Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat

Guardando ai tassi di partecipazione di diverse fasce d'età al sistema educativo, è poi possibile tracciare una prima valutazione della diffusione e pervasività della formazione (secondaria e terziaria) tra la popolazione giovanile. Considerando l'educazione come parte del più ampio apparato statale di welfare, ciò costituisce un indizio della capacità inclusiva dello stato sociale.

In termini generali, come mostrato dalla tabella 6.3, il 18,5% della popolazione totale italiana risulta iscritta nel sistema educativo nazionale, dati ben lontani dalla media europea (22,7%). Occorre notare, tuttavia, che anche in Germania il tasso di partecipazione totale risulta relativamente contenuto. Focalizzando l'attenzione su fasce d'età più specifiche è possibile tuttavia cogliere dinamiche più recenti in atto. Se la partecipazione è molto alta fino ai 14 anni, l'Italia presenta percentuali comparativamente basse e tendenzialmente stabili negli ultimi 10 anni nei tassi di partecipazione a percorsi educativi degli individui con meno di 20 anni, fermandosi ben al di sotto della soglia dell'80%.

Colpisce invece il dato relativo alla Germania, in cui quasi il 90% della popolazione 15-19 è costituita da studenti.

Al di sopra dei 20 anni, i tassi di partecipazione ovviamente calano per via della cesura rappresentata dell'ingresso nell' educazione di livello post-secondario, o terziario (*higher education*). È interessante notare come anche per i giovani tedeschi tra i 20 e i 29 anni la partecipazione al sistema educativo risulti più alta rispetto alla media europea sebbene, come vedremo, tale esito non sia del tutto imputabile al sistema universitario, quanto alla peculiare organizzazione di quello secondario, che non prevede una struttura per età così rigida come, ad esempio, nel caso della scuola italiana. Un'ulteriore peculiarità del caso tedesco riguarda inoltre la dimensione di genere, dal momento che la partecipazione tra i 20 e i 29 anni è più alta tra gli uomini, al contrario di quanto avvenga in Italia e rispetto alla media europea. In questo senso l'Italia appare allineata, al ribasso, con la maggior parte dei paesi europei: un tasso di partecipazione del 25,2% rispetto alla media EU21 del 28,3% deriva infatti da una bassa inclusione dei giovani maschi con più di 20 anni nel sistema educativo (22,1%), mentre il distacco delle donne rispetto alle loro pari europee appare più contenuto (28,4% contro una media EU21 del 30,1%).

Tabella 6.3 Tassi di partecipazione al sistema educativo per fasce d'età, 2014

	Studenti come percentuale della popolazione di una specifica fascia d'età											Tasso di iscrizione in percorsi educativi della popolazione totale
	< 2	3 - 4	5 - 14	15 - 19	20 - 29			30 - 39			40 - 64	
					Totale	M	F	Totale	M	F		
Germany	33,3	94,0	98,7	89,2	33,5	34,4	32,5	4,2	4,7	3,6	0,3	20,3
Italy	5,4	96,5	100,0	77,7	25,2	22,1	28,4	2,4	2,2	2,7	0,5	18,5
OECD	20,9	80,9	98,3	83,6	28,3	26,5	30,1	6,1	5,4	6,8	1,9	24,3
EU21	16,8	85,7	98,0	86,8	28,6	26,2	31,0	5,5	4,8	6,2	1,7	22,7

Fonte: nostra elaborazione su dati OECD

I dati sembrano quindi sottolineare una scarsa partecipazione dei giovani al sistema educativo italiano. In Germania i tassi di partecipazione sono invece relativamente alti fino ai 29 anni, ad indicare una maggiore pervasività delle istituzioni educative che si traduce in un maggior ventaglio di opportunità e un legame meno stretto con la struttura per età della popolazione.

6.2.2. Educational attainment e achievement

Il livello di *educational attainment* mostra la quota di una popolazione che ha raggiunto un certo livello di istruzione e detiene un qualifica corrispondente. Il possesso di qualifiche formali è frequentemente utilizzato come misura di capitale umano associate alle *skills* individuali, ovvero alle competenze e

abilità connesse a un certo percorso all'interno del sistema formativo, attestate da apposite certificazioni e qualifiche "spendibili" poi nel mercato del lavoro (Quintini, 2011).

La struttura della popolazione per qualifica conseguita risulta particolarmente interessante per evidenziare alcune caratteristiche del contesto italiano e tedesco (Tabella 6.4). Considerando la popolazione di giovani adulti tra i 25 e i 34 anni, in cui la quota di individui usciti dal sistema educativo diventa considerevole, l'Italia si caratterizza per un'alta quota di giovani adulti che non hanno conseguito almeno un certificato di educazione secondaria superiore (licei, istituti tecnici e professionali, IeFP regionale), pari al 26,7% rispetto a una media EU21 del 15%. Il confronto con la popolazione 55-64 e i miglioramenti rispetto al 2000 consentono di contestualizzare tale dato evidenziando la rincorsa della scuola italiana rispetto agli standard educativi dei principali paesi industrializzati⁴ (Gavosto, 2014). L'altissima quota dei cosiddetti low-achievers tra gli individui oltre i 55 anni risulta infatti più che dimezzata tra i giovani adulti, a fronte innanzitutto di un forte aumento della quota di individui con un'educazione di livello secondario superiore.

La Germania mostra invece limitati progressi nel tempo nel polo inferiore dello spettro educativo, quello cruciale e strategico dei low-achievers. La percentuale di coloro i quali non hanno conseguito una qualifica di livello secondario è diminuita solo leggermente tra gli adulti sotto i 35 anni e quelli oltre i 55, contraendosi a ritmo rallentato rispetto alla media europea.

Tabella 6.4 Tassi di conseguimento per qualifica educativa e fascia d'età, anni 2014 e variazione 2000/2014

	Senza istruzione secondaria superiore			Istruzione secondaria superiore			Istruzione terziaria			
	25 - 34		55 - 64	25 - 34		55 - 64	25 - 34		55 - 64	30 - 34
	2014	Δ 2000/2014	2014	2014	Δ 2000/2014	2014	2014	Δ 2000/2014	2014	2014
Germany	12,7	-2,4	14,2	58,9	-3,7	60,3	28,4	6,2	25,5	31,4
Italy	26,2	-17,4	53,9	49,7	3,6	33,8	24,2	13,7	12,3	23,9
OECD average	16,8	-8,0	33,8	42,4	-7,2	41,1	40,8	15,0	25,1	
EU21average	15,0	-8,7	32,0	45,5	-6,6	45,0	39,5	15,4	23,1	36,5

Fonte: nostra elaborazione su dati OECD, Eurostat

Per quanto riguarda invece l'istruzione superiore, in Italia la crescita sia degli iscritti sia di coloro i quali hanno conseguito un titolo di studi a livello terziario è stata rilevante, sebbene le quote si mantengano le più basse tra tutti i paesi europei. Come vedremo, una particolarità del caso italiano in chiave comparata è data dall'estrema debolezza dei programmi d'istruzione terziaria di ciclo breve professionalizzante, che rappresentano una formazione alternativa a quella accademica. Al sottosviluppo del ramo professionalizzante nell'HE si aggiunge la scarsa capacità delle lauree triennali di fungere da collegamento con il mercato del lavoro: la maggior parte dei laureati lascia gli studi dopo

⁴ L'accelerazione della scolarità nazionale è infatti avvenuta a cavallo tra gli anni Cinquanta e Sessanta.

aver ottenuto una laurea magistrale (titolo di secondo livello), come dimostrato dalla differenza particolarmente bassa tra tassi complessivi dei titoli di studio di HE e tassi di laurea di secondo livello (Commissione Europea, 2013b). Questa caratteristica di “sottodimensionamento” della popolazione giovanile con studi universitari o comunque avanzati si riscontra anche in Germania, dove il nucleo di individui con qualifiche secondarie è ben più ampio (58,9%). Seppure non così marcatamente come in Italia, inoltre, la differenza tra tassi di ingresso nel primo e secondo ciclo dell’educazione terziaria è minore rispetto alle medie OECD e EU. In entrambi i paesi, inoltre, l’ingresso nell’HE comporta tempi di studio medio-lunghi (Bosch *et al.*, 2010) prima di ottenere una laurea ed entrare poi nel mondo del lavoro, tendenza che risulta più accentuata nel caso dell’Italia. Questo aumenta il rischio di abbandoni durante il percorso di studi superiori (Ballarino, 2015b). Occorre far notare, tuttavia, che le similitudini evidenziate risultano da trend cronologici differenti: da un lato, come detto, la tendenza all’aumento della scolarizzazione è iniziata tardi in Italia, solo negli anni ’50 e ’60; dall’altro, invece, il paese tedesco mostra un quadro di sostanziale stabilità, indice di un sistema educativo da lungo tempo in grado di garantire alla maggior parte della popolazione la possibilità di conseguire una qualifica secondaria. Il numero di ingressi e iscrizioni nel settore universitario risulta in aumento (BIBB, 2014), ma non si è ancora tradotto in un’impennata dei tassi di conseguimento di un titolo a livello terziario: nel 2014 solo il 28% dei giovani adulti con meno di 35 anni avevano conseguito una laurea o titolo equivalente, con un risicato aumento di 6 punti percentuali rispetto al 2000. Nella media europea questa percentuale sale quasi al 40% con un aumento di 15 punti percentuali negli ultimi quindici anni. Anche in Italia il tasso di conseguimento di titoli terziari è aumentata a ritmo più alto (+13,4% rispetto al 2000), sebbene in termini comparativi resti ancora molto basso (24,2%) (Commissione Europea, 2013a).

Guardando anche al target EU2020 relativo alla quota di popolazione 30-34 che ha conseguito un titolo di HE, sia l’Italia sia la Germania presentano livelli inferiori rispetto alla media europea. Nel caso italiano i recenti aumenti, trainati soprattutto dalla componente femminile della popolazione, non sono stati sufficientemente intensi da colmare l’ampio gap la media EU; la Germania invece presenta tassi di crescita costanti ma a ritmi decisamente più contenuti (Powell & Solga, 2011), laddove la differenza con la dimensione europea ha a che fare principalmente con il genere: le donne infatti hanno tassi di scolarizzazione a livello HE leggermente inferiori rispetto agli uomini, elemento che la accomuna ad altri paesi continentali-bismarckiani come la Svizzera e l’Austria. Dunque, se l’Italia sconta un forte svantaggio di partenza ma si allinea sostanzialmente, pur con molte incertezze, ai trend generali di aumento della scolarizzazione e dello stock di capitale umano, la Germania si caratterizza per una maggiore stabilità, messa tuttavia in discussione, come vedremo, dai recentissimi mutamenti negli input e nella struttura del sistema educativo.

Con il generalizzato aumento della partecipazione e del relativo conseguimento di titoli e qualifiche, l’attenzione del dibattito internazionale si è progressivamente focalizzato anche su parametri

qualitativi di achievement, relativi ai contenuti effettivamente appresi e alle competenze accumulate dagli studenti durante le loro carriere. Infatti, come sottolineato dall'OECD (2015), l'associazione tra i titoli educativi e le effettive abilità conseguite sconta necessariamente le ampie variabilità nazionali in diversi aspetti di organizzazione e governance del comparto formativo, rendendo utile l'aggiunta di ulteriori dimensioni di confronto tra paesi, in grado di dar conto delle competenze acquisite dallo studente nel corso del suo percorso di studi. Dal 2000 l'OECD conduce l'indagine PISA (*Program for International Student Assessment*) con cadenza triennale, allo scopo di misurare in oltre 60 paesi le competenze degli studenti a 15 anni, vicini al completamento dell'obbligo scolastico. Il test è standardizzato e condotto ogni 3 anni su un campione rappresentativo di scuole, e si concentra alternativamente su competenze matematiche, scientifiche e di comprensione di testi.

Nel confronto internazionale secondo i dati PISA, l'Italia si è collocata sistematicamente al di sotto della media dei paesi avanzati e agli ultimi posti in Europa. Nel 2012 (Tabella 6.5), il ritardo a livello europeo è rimasto importante, ma sono stati conseguiti progressi in termini di risultati a livello aggregato, con miglioramenti sia nei livelli superiori che in quelli inferiori della distribuzione delle competenze: se nel 2003 il punteggio medio in matematica di un quindicenne italiano era pari a 466, contro una media OECD di 500 e un punteggio pari a 503 per la Germania, nel 2012 il punteggio medio per l'Italia è salito a 485 e quello tedesco a 514, mentre la media OECD è scesa a 494. Nonostante i miglioramenti registrati nel tempo, resta relativamente alta la quota di studenti che non raggiungono la soglia di competenze che definisce il livello 2 del test, ritenuto il livello minimo per il godimento pieno dei diritti di cittadinanza e partecipazione alla società di appartenenza. La relativa percentuale nel 2012 è pari al 24,7% in Italia e al 17,7% in Germania.

Tabella 6.5 Risultati del test PISA per genere, anni 2003 e 2012

		Tutti gli studenti	Genere		Livelli di competenza	
		Totale	M	F	Sotto il livello 2	Livello 5 o superiore
		Media	Media	Media	%	%
Germany	PISA 2003	503	508	499	21,6	16,2
	PISA 2012	514	520	507	17,7	17,5
Italy	PISA 2003	466	475	457	31,9	7
	PISA 2012	485	494	476	24,7	9,9
OECD	PISA 2003	500	505	494	21,5	14,6
	PISA 2012	494	499	489	23	12,6

Fonte: OECD-PISA, 2012

Entrambi i paesi hanno mostrato rilevanti miglioramenti nel tempo sia in termini di efficacia che di equità dei rispettivi sistemi educativi, a testimonianza della possibilità di andare oltre il trade-off tra *equity* and *quality* (Tabella 6.6; OECD, 2013). Se questi elementi appaiono perfettamente coerenti con una prospettiva di investimento sociale, in termini di promozione dell'eccellenza ai fini della competitività economica ma anche dell'uguaglianza delle opportunità ai fini della giustizia sociale,

occorre tuttavia sottolineare che il superamento del suddetto trade-off risulta in realtà un obiettivo piuttosto lontano.

Per l'Italia, la questione dei low-achievers appare infatti complessa e necessita di uno sguardo più specifico che riporta alla luce le forti disuguaglianze territoriali che caratterizzano anche il mercato del lavoro. Innanzitutto, nell'indagine PISA un sistema educativo è considerato equo se dà a tutti gli studenti, indipendentemente dalle condizioni socio-economiche delle famiglie (misurate tramite un apposito indice), la possibilità di raggiungere alti livelli di competenze. Nella scuola italiana, le differenze nelle competenze medie acquisite tra ragazzi di famiglie povere e ricche sono meno elevate rispetto ad altri paesi europei, cosa che determina appunto un grado comparativamente maggiore di equità. Tuttavia, in parte tali distanze sono contenute perché i figli delle famiglie con maggiori risorse non ottengono risultati particolarmente elevati, elemento che potrebbe segnalare una mediocrità diffusa del sistema formativo, seppure in miglioramento nel corso del tempo. Inoltre, altre dimensioni di disuguaglianza potrebbero intrecciarsi a quelle socio-economiche, rendendo più complessa la questione: le performance degli studenti provenienti dalle regioni meridionali risultano significativamente peggiori rispetto ai propri pari europei e italo-settentrionali, cui sono invece associati valori in linea o superiori rispetto alla media europea. La frammentazione territoriale assume quindi una forte rilevanza in termini di strutturazione delle disuguaglianze, sommandosi a quanto riferito nel capitolo precedente. Un ulteriore elemento di criticità riguarda poi la differenziazione di competenze tra gli studenti iscritti ai diversi indirizzi del ciclo secondario superiore: la distanza tra licei e istituti tecnici, da un lato, e istituti professionali, dall'altro, risulta molto ampia. I ragazzi che scelgono la formazione professionale provengono spesso da un debole retroterra culturale e hanno avuto percorsi scolastici accidentati (Gavosto, 2014).

Tabella 6.6 Impatto del background socio-economico (indice ESCS) sui risultati del test PISA in matematica, anni 2003 e 2012

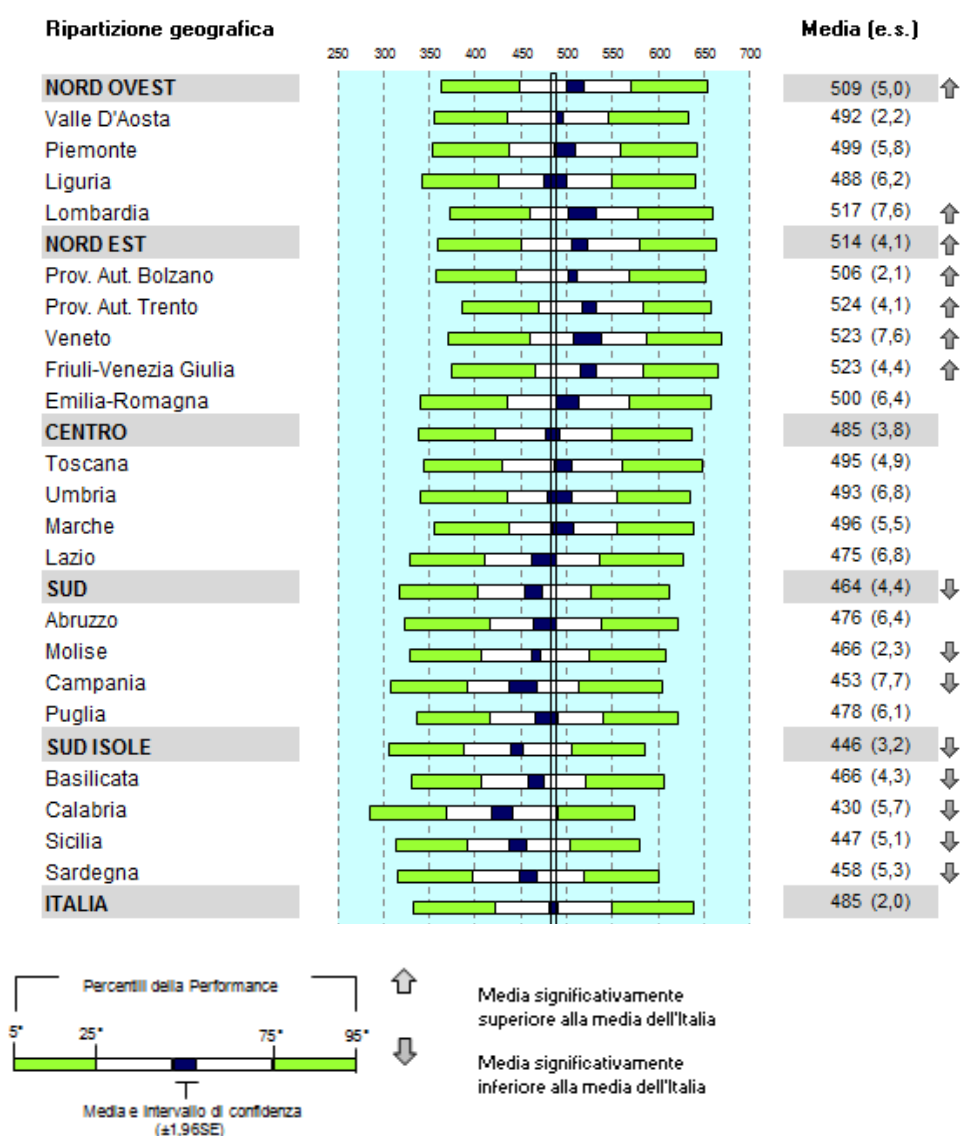
	PISA 2012		Variazione tra 2003 e 2012	
	Variabilità indice ESCS*	Intensità della relazione tra performance e indice ESCS**	Variabilità indice ESCS*	Intensità della relazione tra performance e indice ESCS**
Germany	0,93	16,91	-0,15	-6,92
Italy	0,97	10,11	-0,11	-2,19
OECD	0,9	14,76	-0,08	-2,03

* Deviazione Standard

**Percentuale di varianza spiegata nella performance

Fonte: PISA, 2012

Figura 6.1 Risultati del test PISA per ripartizione geografica, anno 2012



Fonte: elaborazione INVALSI su OECD-PISA, 2012

In Germania, le sicurezze sulla tradizione e qualità del sistema educativo tedesco sono state scosse dal cosiddetto “PISA shock”: nel 2001 i risultati del test hanno posto le competenze dei giovani studenti tedeschi ben al di sotto della media dei pari europei, facendo inoltre emergere ampie disuguaglianze sulla base del background socioculturale (soprattutto in base alla provenienza etnica) e una forte variabilità tra i Länder. I risultati del test effettuato nel 2012 hanno mostrato un trend positivo di miglioramento, ma la variabilità interna resta comunque alta: se la proporzione di top performers è tra le più alte in Europa, quella di low achievers ha mostrato miglioramenti assestandosi al di sotto della media EU, ma resta una forte influenza dello status socio-economico sulle competenze acquisite dagli studenti (OECD, 2013). Anche in questo caso peraltro, questa differenziazione interna è in parte riferibile all’importante variabilità che caratterizza il sistema educativo tedesco. Come vedremo nei capitoli successivi infatti, la Costituzione federale attribuisce ai Länder la competenza rispetto

all'educazione, tratto di autonomia cui i singoli stati sono particolarmente legati. Ciò porta a pensare che, a seconda delle forze politiche al governo, vi possa essere un maggiore sforzo verso il polo dell'equità della garanzia dell'uguaglianza anche per gli studenti più svantaggiati (governi socialdemocratici) o una più marcata attenzione verso il versante qualitativo (governi cristiano-democratici) in un'ottica di maggiore competitività. Quanto detto dimostra come la catena intergenerazionale di trasmissione delle disuguaglianze risulti ancora resistente in Germania, anche al di là dei trend di miglioramento presentati dall'indagine PISA, restando una questione delicata che rimanda all'equilibrio tra politiche federali e autonomia dei Länder.

6.3. Rendimento dell'istruzione e esiti occupazionali

6.3.1. Le transizioni di diplomati e laureati

Il conseguimento di qualifiche educative rappresenta un elemento cruciale di una strategia di social investment, con relative promesse di ritorni positivi sul piano sia individuale sia collettivo. Si presuppone infatti che l'avanzamento tecnologico e la diffusione della *knowledge society* o *learning economy* (Lundvall & Lorenz, 2012) implicino un aumento della domanda di lavoratori con maggiori e più specifiche competenze. Un titolo di studio secondario superiore è considerato la soglia minima per garantire non soltanto opportunità lavorative, ma anche più ampie possibilità di partecipazione e cittadinanza sociale (OECD, 2015). Viceversa, rimanere al di sotto di tale soglia comporta alti rischi di disoccupazione o comunque di precarietà occupazionale, che tendono a protrarsi nel tempo lasciando segni indelebili, vere e proprie cicatrici sui percorsi di vita degli individui (Bonoli & Mouline, 2012; Pastore, 2011). Una tendenza diffusa dopo il 2000 è la contrazione dei mercati del lavoro nazionali, con una diminuzione dei tassi di occupazione e un aumento della disoccupazione per gli individui con qualsiasi qualifica educativa. Tuttavia, il conseguimento di un titolo di studio continua a conferire notevoli vantaggi in termini di partecipazione al mercato del lavoro. Viceversa, il possesso di qualifiche educative basse o l'assenza di queste comporta un più alto rischio di esclusione. All'interno di queste tendenze comuni, il passaggio dall'educazione al mondo del lavoro è modellato dalla configurazione istituzionale dei sistemi di transizione scuola-lavoro, che implica la considerazione di forme e logiche di interazione tra caratteristiche del sistema educativo e del mercato del lavoro, condizioni economiche e demografiche, tratti contestuali che rimandano ad aspettative culturalmente connotate rispetto al rapporto tra istruzione e lavoro, così come al ruolo dell'istituzione familiare.

Mediamente, a livello europeo, una laurea o comunque una qualifica equivalente di HE risulta associata a tassi più alti di occupazione e a un minor rischio di disoccupazione rispetto a quanto accade per un titolo di studio secondario superiore. Nell'area OECD, i guadagni di un lavoratore con

qualifica di HE sono pari a 1,5 volte quelli di un lavoratore con qualifica secondaria superiore, a loro volta significativamente superiori (24%) rispetto a chi non ha conseguito un titolo di studio secondario superiore. Inoltre, quote relativamente basse di laureati nella popolazione comportano maggiori vantaggi in termini di guadagno per coloro i quali hanno una qualifica di livello terziario, come accade in Germania.

In Italia questa condizione si traduce invece in un rendimento contenuto dei titoli terziari. In termini assoluti, le qualifiche educative nel contesto italiano hanno ancora un valore protettivo contro la disoccupazione, sebbene l'aumento della partecipazione conduca a un decremento dei ritorni positivi dell'istruzione, che si esplica comunque nel giro di alcuni anni, a causa della generalizzata lunghezza delle transizioni scuola-lavoro. In termini relativi, il vantaggio dei più educati risulta aumentato, perché l'impatto della crisi è stato più forte per le categorie meno qualificate: gli esiti occupazionali sono peggiorati per tutti i livelli di istruzione, ma il peggioramento è stato meno pronunciato per i laureati rispetto ai diplomati, e per i diplomati rispetto ai non diplomati (Fullin & Reyneri, 2015). Ovviamente, questa dinamica incide anche sull'overeducation, poiché in un mercato del lavoro con poche opportunità i laureati hanno più probabilità di sostituire i diplomati in occupazioni mediamente qualificate: non a caso secondo le recenti stime OECD e Istat la quota di lavoratori sovra-qualificati rispetto al proprio impiego si situa intorno al 23-24% in Italia mentre in Germania si attesta sul 13-14%.

Guardando in ottica comparata ai rendimenti dell'istruzione secondaria in termini di esiti occupazionali, la condizione dell'Italia è fortemente deficitaria ed in continuo peggioramento, come confermato da recenti studi sulla stratificazione sociale (Ballarino & Scherer, 2013). A un anno di distanza dal conseguimento della qualifica, solo il 25,7% dei 15-34enni risulta occupato, con un tasso di disoccupazione pari al 59% (Tabella 6.7 e Figura 6.2). A tre anni di distanza dal conseguimento del titolo l'occupazione sale al 45%, recuperando solo parzialmente il distacco rispetto alla media EU21 (69%). La differenza con la Germania in questo caso va oltre la semplice distanza numerica: infatti, già a un anno dal conseguimento del titolo l'occupazione è all'85%, che rappresenta il valore più alto registrato in Europa (non casualmente insieme all'Austria: 84%), per poi passare all'88% dopo 3 anni, con una disoccupazione pari al 6%. Il contrasto con l'Italia sembra segnalare l'esistenza di legami istituzionali che minimizzano la durata e l'estensione di quel limbo di ricerca in cui può ritrovarsi, e a volte perdersi, un individuo fuoriuscito dal sistema di istruzione secondaria. Viceversa, l'Italia sembra connotarsi per una forte separazione tra i due ambiti: labili collegamenti con il mondo del lavoro fanno sì che per trovare un'occupazione sia necessario ricorrere soprattutto all'iniziativa individuale, impiegando tempo per creare o comunque rafforzare un legame molto debole. Questo implica un allungamento dei tempi di transizione, i cui tassi di successo non raggiungono ad ogni modo quelli degli altri paesi europei. In questo senso, occorre ricordare che se in questo capitolo ci stiamo occupando principalmente degli output del sistema educativo e quindi dell'offerta di lavoro, tali fattori

interagiscono con una domanda che in Italia, come visto nel capitolo precedente, si distingue per un volume di lavoro in contrazione e, aggiungiamo, per una propensione comparativamente limitata a premiare le qualifiche ottenute all'interno del sistema di istruzione.

Un simile discorso sembra valere anche per l'HE, che comunque continua a garantire un certo vantaggio in termini occupazionali rispetto al diploma (Tabella 6.8 e Figura 6.2). Anche in questo caso, per l'Italia abbiamo una bassa quota di giovani occupati a un anno della qualifica (43,4%), con un considerevole aumento dei tassi tra chi si è laureato da 3 anni (65,2%). In Germania, gli esiti occupazionali sono migliori (91,4% dopo un anno e 93% dopo 3 anni) ma maggiormente in linea con quanto accade mediamente in Europa o in paesi come la Finlandia e l'Inghilterra (Figura 6.2), mentre le differenze rispetto al livello secondario superiore rappresentano, dal punto di vista empirico, la cifra più caratteristica del sistema di transizione scuola-lavoro tedesco.

Tabella 6.7 Tasso di occupazione e disoccupazione di individui tra 15 e 34 anni che hanno conseguito una qualifica secondaria o post-secondaria non terziaria, non in educazione o formazione, a 1-3 anni di distanza dal conseguimento, anno 2013

	Tasso di occupazione			Tasso di disoccupazione		
	Anni dal conseguimento			Anni dal conseguimento		
	1	2	3	1	2	3
Germany	84,8	86,2	87,6	9,2	7,7	6,1
Italy	25,7	40,7	45,2	58,6	43,1	35,3
OECD	60,7	66,5	69,9	31,0	24,4	22,4
EU21	60,9	66,2	69,3	33,5	26,1	24,4

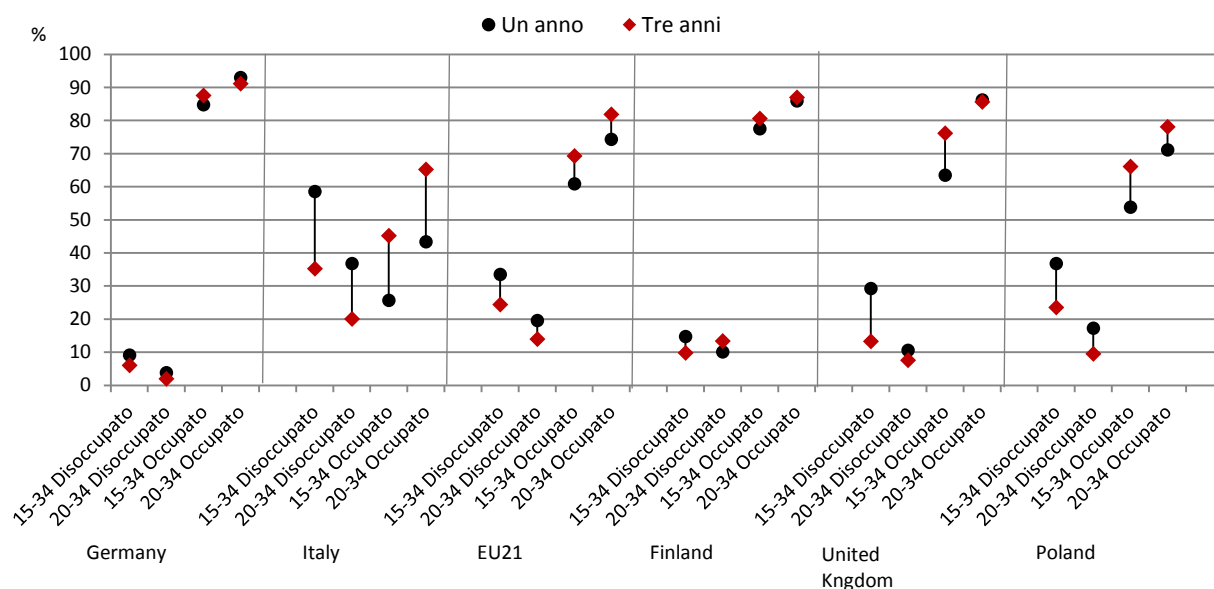
Fonte: nostra elaborazione su dati OECD

Tabella 6.8 Tasso di occupazione e disoccupazione di individui tra 20 e 34 anni che hanno conseguito una qualifica terziaria, non in educazione o formazione, a 1-3 anni di distanza dal conseguimento, anno 2013

	Tasso di occupazione			Tasso di disoccupazione		
	Anni dal conseguimento			Anni dal conseguimento		
	1	2	3	1	2	3
Germany	93,0	92,4	91,2	3,8	2,4	2,0
Italy	43,4	57,1	65,2	36,8	24,9	20,1
OECD	74,4	80,3	81,5	18,6	14,2	12,9
EU21	74,3	80,8	81,9	19,6	15,1	14,0

Fonte: nostra elaborazione su dati OECD

Figura 6.2 Tasso di occupazione e disoccupazione di individui di 15- 34 anni che hanno conseguito una qualifica secondaria o post-secondaria non terziaria, e di individui di 20-34 che hanno conseguito una qualifica terziaria, non in educazione o formazione, a 1-3 anni dal conseguimento, paesi selezionati, anno 2013



Fonte: nostra elaborazione su dati OECD

6.3.2. Al di fuori del sistema educativo: i NEET

Qual è, dunque, la situazione di coloro i quali sperimentano un passaggio difficoltoso attraverso il sistema di transizione dalla scuola al lavoro? Innanzitutto, tra i 15-29enni, il 46,7% in Italia e il 53,6% in Germania è ancora inserito nel sistema di istruzione, mentre rispettivamente il 25,3% e il 37,2% ha un'occupazione (la media EU21 è pari al 35%). I restanti sono i NEET, ovvero coloro i quali sono al di fuori del sistema educativo e formativo e non risultano occupati: il 9,2% in Germania, ben il 27,6% in Italia (14,5% inattivi e 13,1% disoccupati). Da notare come in entrambi i paesi la posizione delle giovani donne sia peggiore rispetto ai loro pari età maschi, con una maggior incidenza dell'inattività: 11% di NEET tra le giovani tedesche (7,9% inattive) e 28,7% tra le italiane (16,8% inattive). Quest'ultimo elemento rimanda al permanere di un forte elemento familistico nel sistema di welfare di entrambi i paesi, che penalizza le donne in relazione alla partecipazione al mercato del lavoro.

Le distinzioni evidenziate dalla tabella 11 individuano l'esistenza di gruppi di individui all'interno della categoria NEET, che si posizionano diversamente sulla base delle qualifiche ottenute all'interno del sistema di istruzione e formazione professionale. In Italia, l'11,4% delle persone che non studiano e non lavorano ha una laurea o un titolo educativo di livello terziario. Il gruppo dei NEET *higher educated* è minoritario ma significativo (3% di tutti i 15-29enni), in quanto rappresenta la conseguenza estrema del labile collegamento tra istruzione universitaria e mercato del lavoro,

elemento di debolezza nel sistema di transizione scuola-lavoro in Italia che infatti presenta, a livello europeo, bassi rendimenti dei titoli di studio terziari (OECD, 2015). In Germania, solo il 7% dei NEET ha una qualifica di livello terziario, ciò vuol dire che solo lo 0,6% dei 15-29enni è laureato, non si forma e non lavora. Il 37,8% dei NEET italiani è privo di un certificato di istruzione secondaria superiore, valore che rappresenta il nucleo dei low-achiever scarsamente educati e usciti prematuramente dal circuito educativo; il 50,8% ha un certificato di istruzione secondaria superiore (diploma o qualifica professionale). Viceversa in Germania, 1 NEET su 2 è un low-achiever mentre i secondary educated costituiscono il 43% dei giovani che non studiano e non lavorano.

Tabella 6.9 NEET (15-29) per qualifica educativa conseguita, 2014

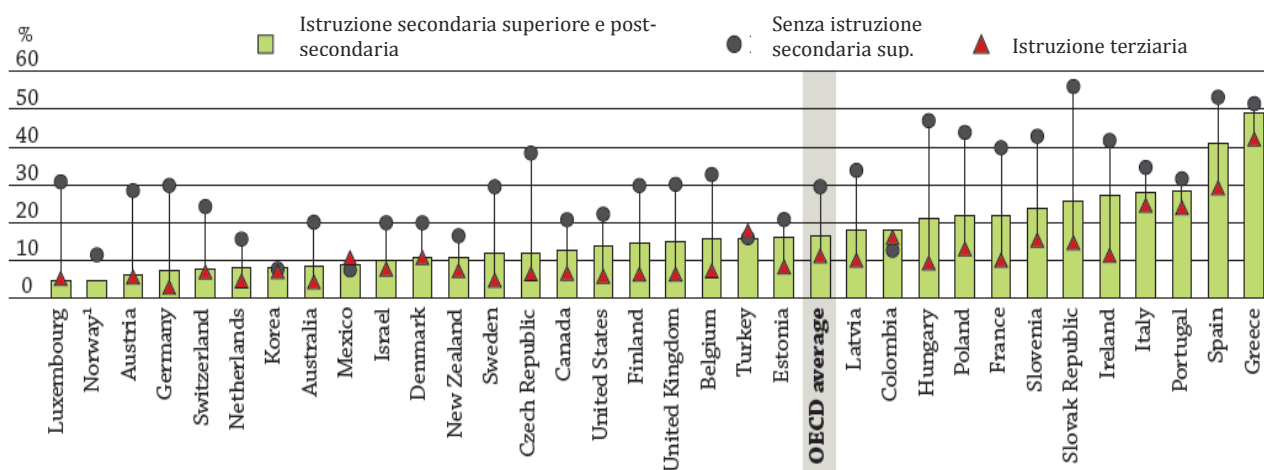
	Italy	% entro Italy	Germany	% entro Germany
ISCED 0-2	9,9	37,8	4,3	50
ISCED 3-4	13,3	50,8	3,7	43
ISCED 5-8	3	11,4	0,6	7
Totale	26,2	100	8,6	100

Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat

Scomponendo i tassi di disoccupazione della popolazione dai 15 ai 29 anni rispetto al più alto titolo di studio posseduto (Figura 6.3), l'Italia mostra differenze contenute tra i sottogruppi considerati, a dimostrazione di come il vantaggio in termini di partecipazione al mercato del lavoro derivante da qualifiche ottenute all'interno del sistema educativo sia limitato, seppur presente (Istat, 2016). Questa condizione deriva soprattutto da una difficoltà dei diplomati e laureati a trovare impiego, all'interno di un mercato del lavoro che esprime una domanda non particolarmente qualificata. Se il tasso di disoccupazione dei 15-29enni non diplomati è leggermente superiore alle medie europee, gli alti tassi di diplomati e laureati segnano invece un tratto distintivo del caso italiano (e degli altri paesi mediterranei). In Germania invece, appare confermato ancora una volta come l'accesso al mercato del lavoro sia fortemente connesso all'allocazione delle qualifiche educative, che garantiscono importanti rendimenti dal punto di vista occupazionale: la soglia fondamentale è quella dell'educazione di livello secondario, che sembra garantire un buon livello di integrazione occupazionale. Per quanto concerne il livello terziario, i giovani tedeschi laureati (o con qualifica equivalente) mostrano tassi estremamente bassi di disoccupazione. Il principale elemento di debolezza del sistema di transizione scuola-lavoro risiede invece nella scarsa capacità inclusiva nei confronti dei low-achievers: il mancato possesso di una qualifica di livello almeno secondario superiore si traduce in forti difficoltà sul mercato del lavoro, almeno per quanto segnalato dal corrispondente tasso di disoccupazione, che per questa particolare sotto-categoria arriva al 30%. Questa questione tocca inoltre il tema dell'uguaglianza delle opportunità e della rottura della catena della trasmissione intergenerazionale delle disuguaglianze. In particolare,

appare probabile che esiti insoddisfacenti del percorso educativo si intreccino con altre forme di stratificazione dello svantaggio, ad esempio l'esistenza di un background migratorio.

Figura 6.3 Tasso di disoccupazione tra individui di 15-29 anni al di fuori del sistema educativo, per qualifica educativa ottenuta, 2013



Fonte: OECD Indicators, 2014

I dati relativi al gruppo dei diplomati o di coloro che comunque possiedono un titolo di studio di istruzione secondaria superiore, consentono di sottolineare una spesso sottovalutata dimensione dello scollamento tra sistema educativo e mercato del lavoro in Italia, rimarcando nello specifico la forte distanza con la Germania. Ad essere chiamata in causa, in questo caso, è infatti soprattutto la debolezza del sistema di istruzione e formazione professionale. Nel nostro paese, un'educazione di livello secondario si accompagna a tassi di disoccupazione intorno al 28%, laddove in Germania, come segnalato da un'ampia letteratura, il passaggio attraverso il sistema VET attribuisce alte possibilità di ingresso e integrazione all'interno della professione per la quale si è stati formati.

6.4. Due mondi separati o integrati?

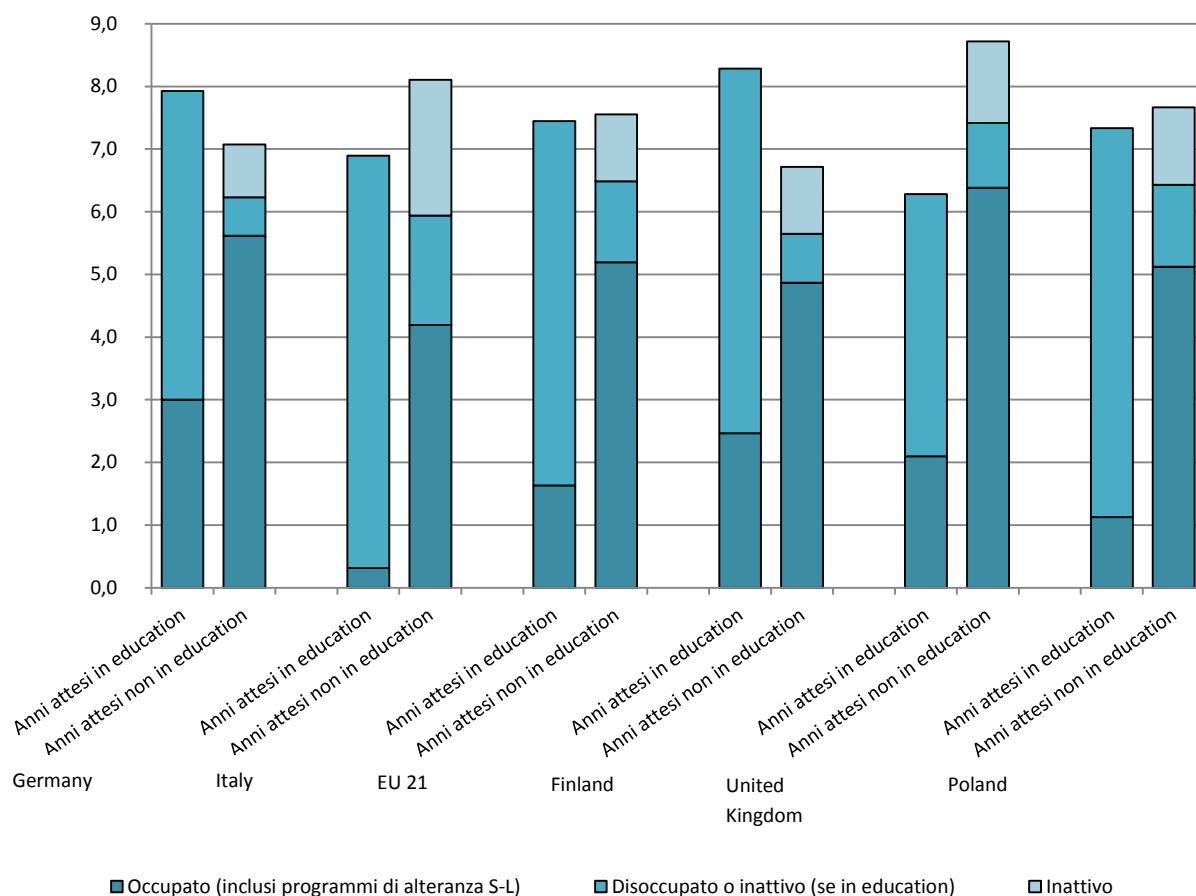
In uno studio del 2015, l'OECD ha cercato di prevedere come si comporrà il periodo di transizione scuola-lavoro (dai 15 ai 29 anni) di un giovane individuo di 15 anni all'interno dei vari sistemi nazionali (Figura 6.4). Per quanto riguarda l'Italia, l'aspettativa media comporta 6,9 anni da trascorrere all'interno del sistema educativo e 8,1 all'esterno di questo. Per la Germania invece, l'educazione comporta un maggior impegno in termini di durata (7,9 anni). Da questo punto di vista, la tanto dibattuta prolungata permanenza nel sistema di istruzione in Italia assume proporzioni distorte

ed eccessive, andando quindi a costituire probabilmente un problema specifico di alcuni settori dell'istruzione universitaria.

Le difficili condizioni di ingresso nel mercato del lavoro italiano risultano evidenti dalla scomposizione degli 8 anni che si prevedono all'esterno del sistema di istruzione: infatti in quasi la metà di questi il giovane medio, o tipico, ipotizzato dall'analisi sarà in disoccupazione (1,8 anni) o al di fuori della forza-lavoro (inattivo per 2,2 anni). La media EU 21 è ben distante (2,3 anni di disoccupazione e inattività su 7,8 anni), ma lo è soprattutto la Germania: nel 2013, un giovane tedesco può aspettarsi di lasciare il sistema educativo a 23 anni rispetto ai 22 del suo pari italiano, per poi trovare un mercato del lavoro fortemente recettivo, dal momento che nei restanti 7 anni può attendersi di essere mediamente occupato per 5,6 anni, disoccupato per 0,6 e inattivo per 0,8 anni. È tuttavia guardando alla scomposizione degli anni da trascorrere nel sistema educativo per status lavorativo che si evidenziano profonde differenze strutturali nella transizione scuola-lavoro nei due paesi. In particolare, il volume di tempo che si prevede che un giovane studente italiano trascorra lavorando o in programmi di alternanza tra studio e lavoro è tra i più bassi a livello europeo⁵ (0,3 anni su un totale di 6,9); mentre risulta considerevolmente sopra la media in Germania (3 anni su 7,9, rispetto a un valore medio EU21 di 1,6 anni su 7,4).

⁵ La definizione OECD di programma studio-lavoro è piuttosto ampia: include tutte quelle combinazioni di lavoro e formazione che fanno parte di un percorso formativo integrato, come i tirocini di alternanza scuola-lavoro in Italia e l'apprendistato duale in Germania.

Figura 6.4 Anni attesi all'interno del sistema educativo e formativo e al di fuori del sistema educativo e formativo dai 15 ai 29 anni, paesi selezionati, 2013



Fonte: nostra elaborazione su dati OECD

In Germania la combinazione di istruzione e esperienza professionale comporta un'alta intensità lavorativa: il 20% dei giovani tra 15 e 29 anni risulta occupato e studente allo stesso tempo e una significativa quota di questi lavora oltre 10 ore per settimana (OECD, 2015). Questa combinazione risulta inusuale (ad eccezione dell'Austria) poiché generalmente i paesi con un'alta quota di giovani adulti che studiano e lavorano mostrano basse proporzioni di studenti che lavorano un considerevole numero di ore a settimana, ad indicare che l'attività lavorativa si sovrappone allo studio full-time (part-time o altre forme di lavoro non-standard) o che i programmi studio-lavoro implicano un'esperienza lavorativa meno intensa. In Austria e in Germania invece, la combinazione tra formazione, occupazione e intensità lavorativa deriva dalla prevalenza di programmi studio-lavoro, in cui l'elemento duale si iscrive in una complessa configurazione istituzionale che regola la formazione e il lavoro in un modello integrato, coinvolgendo pienamente studenti, datori di lavoro ed altri attori che intervengono nella transizione scuola-lavoro. Per quanto riguarda l'Italia, invece, la separazione tra scuola e mondo del lavoro è ancora confermata dalla bassa quota di 15-29enni che studiano e lavorano (appena il 2%) (OECD, 2015).

Il maggior difetto di questi dati riguarda, ovviamente, l'ampia definizione di programmi scuola-lavoro adottata per fini comparativi: essa comprende combinazioni fortemente integrate di lavoro ed istruzione, come per il sistema duale tedesco; ma anche attività meno definite di formazione in alternanza scuola-lavoro o tirocini. Tuttavia, tali informazioni hanno il merito di riflettere due caratteristici esiti empirici dei sistemi di transizione di Italia e Germania, consentendo di concentrare l'attenzione sulle differenti condizioni istituzionali che li favoriscono. Da un lato, il sistema di transizione tedesco si traduce in una forte integrazione tra momento educativo e lavorativo, tanto che la sequenzialità delle due fasi sfuma per una significativa quota di studenti in percorso duale, le cui caratteristiche saranno analizzate nei capitoli successivi. Dall'altro, la struttura empirica della transizione italiana si contraddistingue invece per una forte separazione tra i due momenti. Ciò deriva da alcuni radicati connotati istituzionali del nostro sistema di transizione, elementi che occorrerà avere ben presente nel momento in cui si esamineranno i recenti tentativi di mutamento e reindirizzamento del sistema.

6.5. Uno sguardo a opportunità e disuguaglianze

Gli studi sulla stratificazione sociale hanno sottolineato la natura multidimensionale delle disuguaglianze educative e della relativa connessione con altre forme di ineguale distribuzione di risorse dovute a fattori strutturali, quali le disuguaglianze di reddito (Checchi *et al.*, 2008). I due aspetti più comunemente considerati riguardano la relazione tra origini sociali e esiti educativi, così come il ruolo dell'educazione nel mediare tra origini sociali e destinazione (condizione occupazionale e socio-economica raggiunta dall'individuo). Secondo la teoria OED (*origin-education-destination*), i risultati del percorso educativo hanno una sempre maggior influenza sul destino occupazionale dell'individuo, ma a loro volta sono fortemente influenzati dalle origini sociali dello stesso.

Esistono varie vie per operationalizzare tali questioni di ricerca e misurare gli esiti di un sistema educativo, focalizzandosi sulle competenze acquisite (*achievement*), sulle qualifiche conseguite (*attainment*), sugli anni di scolarizzazione, o sui punti di selezione e transizione che caratterizzano i vari sistemi di istruzione.

Ad esempio, Peter *et al.* (2010) sostengono, presentando i risultati di un'analisi delle competenze degli studenti di 15 anni riportate dal test PISA, che il livello di disuguaglianza connesso al sistema educativo sia più elevato nei sistemi di welfare continentali, a causa degli alti e generalmente precoci livelli di differenziazione in percorsi educativi (*tracking*). Ciò risponde a una concezione dell'educazione legata ai bisogni di un mercato del lavoro fortemente strutturato in termini di regolazione e protezione sociale, più che a una concezione equalizzatrice ed egitaria dell'educazione

(welfare social-democratico), o a una visione più incline all'idea di libero mercato e sviluppo delle capacità individuali (welfare liberale).

In Germania, i primi risultati del PISA test nel 2001 segnalavano una forte influenza del background etnico e sociale sui risultati conseguiti dagli studenti. Nel dibattito che ne è seguito, forte attenzione critica è stata diretta allo scarso sviluppo del childcare, nonché al caratteristico *early tracking* del sistema educativo tedesco. Nel 2012, gli sforzi sviluppati in termini di policy sembrano aver ottenuto alcuni risultati, come precedentemente ricordato: la Germania ha conseguito progressi sia sul versante della qualità del proprio capitale umano, sia sull'uguaglianza delle opportunità. Come riportato nella precedente tabella 6, nel 2012 il 17% della variazione di una performance in matematica è spiegabile attraverso le differenze di status socio-economico (contro il 24% nel 2003), rispetto a una media OECD pari al 15%, risultato dovuto principalmente ai significativi miglioramenti nella parte bassa della distribuzione delle competenze. Tuttavia, come sottolineato da Solga *et al.* (2014), la questione della diseguale distribuzione di opportunità e risorse sulla base del background socio-culturale continua a caratterizzare la configurazione istituzionale del sistema tedesco di transizione scuola-lavoro. Nel capitolo successivo vedremo come il sistema di transizione nel suo complesso presenti in questo senso numerosi gangli potenzialmente problematici da valutare in relazione alle dinamiche di mutamento che lo attraversano, ad esempio relativamente al nesso tra higher education e VET. Per comprendere quanto sia comunque radicata la disuguale distribuzione delle competenze basta guardare ai dati PIAAC relativi alla popolazione adulta 16-64 (Tabella 14): il distacco delle competenze in matematica tra un individuo con almeno un genitore laureato e uno che non ha alcun genitore con titolo di studio di livello secondario superiore, è tra i più alti rispetto al novero dei paesi che hanno partecipato all'indagine.

Anche l'Italia è compresa nel ristretto nucleo di paesi che nel 2012 hanno conseguito miglioramenti sia sul piano dell'equità che su quello della qualità, per come sono misurate dal test PISA. Inoltre, la scuola italiana nel confronto internazionale si distingue per un livello piuttosto contenuto di disuguaglianza, dal momento che le differenze nelle competenze acquisite tra ragazzi di famiglie con indice socio-economico elevato e basso risultano inferiori rispetto a molti paesi europei. Innanzitutto, occorre tuttavia osservare come tali considerazioni vadano inserite in un quadro costituito da esiti mediamente modesti (nonostante i recenti miglioramenti): non sono tanto gli studenti svantaggiati ad ottenere buoni risultati, ma quelli provenienti da background favorevoli a registrare performance deludenti in prospettiva comparata. Tale fenomeno appare peraltro confermato dall'indagine PIAAC: se le performance dei figli di genitori senza titolo di studio secondario superiore sono in linea o addirittura leggermente migliori di quelli, ad esempio di Germania, Francia, Regno Unito, quelle dei figli di genitori laureati sono tra le più basse in prospettiva comparata.

Tabella 6.10 Competenze in matematica dei giovani 15enni e degli adulti 15-64, 2011-2012

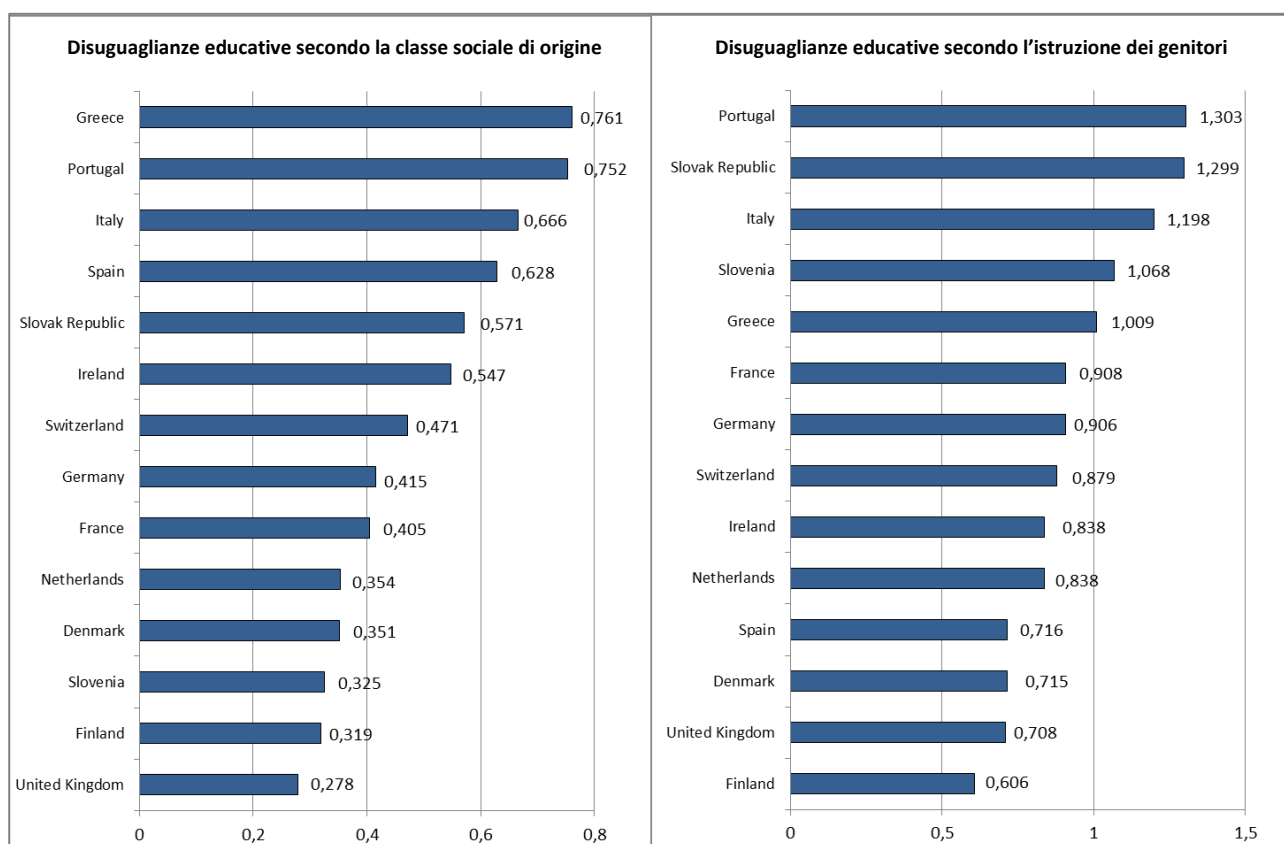
	PISA 2012: Competenze in matematica e quartile del background familiare socio- economico			PIAAC 2011-2012: Competenze in matematica e qualifiche educative dei genitori				
	Primo quartile (1)	Quarto quartile (2)	Differenza Interquartile (2) - (1)	Totale (4)	Genitori senza istruzione secondaria superiore (6)	Almeno un genitore con istruzione secondaria superiore (7)	Almeno un genitore con istruzione terziaria (8)	Differenza (6) - (4)
Germany	467	569	102	272	233	271	293	60
Italy	447	522	75	247	239	267	278	39
Finland	488	555	67	282	267	288	302	35
United Kingdom	458	545	87	262	239	271	289	50
Poland	473	571	98	260	239	264	289	50
OECD	452	542	90	269	250	274	292	42

Fonte: elaborazione su OECD-PISA e OECD-PIAAC

La questione si complica se consideriamo l'incidenza della frammentazione territoriale, dal momento che gli indicatori di qualità e quantità del capitale umano peggiorano sensibilmente nelle regioni del Sud del paese, laddove si registrano condizioni peggiori dal punto di vista economico e della diffusione della povertà. Inoltre, l'ampia letteratura sulla stratificazione sociale in Italia suggerisce l'esistenza di una forte incidenza delle circostanze familiari nelle carriere scolastiche degli individui. Barone & Ruggera (2015) nella loro riflessione sulle contraddizioni del "rompicapo italiano", sostengono che gli indicatori di competenza del test PISA conducono a una lettura prospetticamente limitata dei temi dell'equità e delle disuguaglianze educative. Infatti, dai risultati di tale indagine, l'Italia si caratterizza per un'intensità relativamente contenuta delle disparità sociali negli apprendimenti. Tuttavia, volgendo lo sguardo dalle competenze degli studenti ai titoli di studio conseguiti, l'Italia emerge come uno dei paesi più iniqui a livello europeo⁶. Nella Figura 6.5, i paesi con valori più elevati dell'*indice kappa* presentano maggiori disuguaglianze sociali nell'istruzione. Come si può notare l'Italia, insieme ad altri paesi mediterranei come Portogallo e Grecia, si caratterizza per disparità scolastiche molto pronunciate sulla base del background economico e culturale della famiglia di origine, a differenza dei ben più equi paesi scandinavi come Danimarca e Finlandia, e della Gran Bretagna. La Germania si trova invece in una posizione intermedia, insieme a paesi "continentali" come Francia e Olanda. Sia nel caso italiano che tedesco, come in tutti i paesi analizzati, i valori dell'indice utilizzato sono più elevati rispetto all'istruzione dei genitori che rispetto alla classe sociale (misurata attraverso il lavoro del padre). Questo porterebbe a sottolineare il ruolo delle risorse culturali, legate ad esempio all'istruzione e alle aspettative dei genitori (Schizzerotto & Marzadro, 2014).

⁶ I due autori utilizzano modelli di regressione logistica ordinale (essendo il livello di istruzione raggiunto la variabile dipendente) ottenendo parametri relativi alle possibilità delle varie classi sociali di raggiungere livelli di istruzione più elevati rispetto alla classe dirigente (professionisti, dirigenti, grandi imprenditori). Calcolano quindi la deviazione standard degli effetti marginali (indice kappa) interni a ogni paese considerato, come misura sintetica delle distanze tra classi sociali.

Figura 6.5 Disuguaglianze di istruzione secondo la classe sociale di origine e secondo il livello di istruzione dei genitori, indice kappa, anni vari 1999-2010



Fonte: elaborazione su Barone & Ruggera, 2015

Nell'interpretazione degli autori, a influire sulla struttura delle disuguaglianze di istruzione in Italia sarebbero quindi non tanto il tracking e la selezione esplicita, come nel caso tedesco (Krause & Schüller, 2014), quanto meccanismi di selezione informale che si concentrano nei primi anni di istruzione superiore e universitaria, colpendo soprattutto studenti di bassa estrazione sociale (Barone & Ruggera; 2015). Questo suggerisce la rilevanza fondamentale dei tassi di dispersione scolastica e universitaria, dal momento che l'espulsione precoce dal sistema formativo (durante gli studi secondari o terziari) costituisce un anello essenziale dei meccanismi di generazione delle disparità scolastiche in Italia. In Germania, invece, la maggior diffusione dei titoli di studio secondari nella popolazione fa sì che l'influenza della classe sociale di origine e del livello di istruzione sul livello di istruzione raggiunto sia meno pronunciata, seppur comunque presente. I meccanismi di tracking e selezione degli studenti appaiono più rilevanti nello strutturare le disuguaglianze. Ne deriva un'enfasi anche sul problema dei low achievers che risultano marginalizzati da tali processi selettivi e quindi hanno minori possibilità di ottenere una qualifica di istruzione secondaria.

6.6. Conclusioni

L'analisi di indicatori descrittivi in materia di input e output del sistema educativo consente di soffermarsi sulle risorse (finanziarie ed umane) che transitano attraverso esso generando determinati risultati in termini di percorsi educativi e skills acquisite. Gli educational attainment costituiscono inoltre importanti predittori delle successive destinazioni in termini di occupazioni e redditi. In questo senso, l'OECD considera un titolo o qualifica di istruzione secondaria superiore come livello minimo necessario per un ingresso relativamente facile nel mercato del lavoro e come condizione per una continua occupabilità. Le differenze nei livelli di occupazione tra paesi appaiono tuttavia estremamente ampie rispetto a tale soglia: guardando infatti ai giovani di 15-29 anni, si evidenzia come effettivamente per l'Italia vi sia uno svantaggio dei low achievers, ma anche come il vantaggio relativo dei laureati, in una condizione generale di alti livelli disoccupazione, sia tra i meno rilevanti tra gli stati europei. Il contrasto con la Germania risulta da questo punto di vista estremamente significativo: in tale paese le qualifiche educative tendono effettivamente a garantire l'ingresso nel mercato del lavoro, sebbene proprio questo marcato orientamento occupazionale identifichi la posizione di forte debolezza e svantaggio dei low achievers.

L'analisi realizzata in questo capitolo consente anche di far emergere l'importanza di caratteristiche istituzionali e contestuali che sono strettamente interrelate agli esiti dei percorsi educativi e alla successiva transizione verso l'occupazione. Innanzitutto, le competenze sviluppate, misurate attraverso i test PISA, scontano fortemente la disuguaglianza territoriale e il forte e persistente svantaggio degli studenti del Sud Italia. In secondo luogo, la flessione cronologica e la debolezza comparativa dei rendimenti dell'istruzione in Italia evidenziano una mancanza di complementarità con la filiera produttiva, che pone rilevanti interrogativi sulle possibilità di attuazione di strategie di investimento sociale mirate all'aumento del capitale umano. La struttura produttiva molecolare del sistema produttivo italiano e la scarsa propensione delle imprese ad investire in ricerca e tecnologia hanno infatti un effetto depressivo sulla domanda di capitale umano, cosa che fa sorgere molti dubbi sulle capacità di assorbimento di un eventuale aumento di diplomati e laureati. A conferma di quanto detto, i giovani in Italia tendono ad essere maggiormente interessati da fenomeni di over-education (Maestripieri & Ranci, 2015). Gli indicatori del mercato del lavoro tedesco, così come anche quelli di sviluppo economico, mostrano invece una maggior capacità di inclusione dei giovani, principalmente attraverso un'occupazione di qualità all'interno di un sistema produttivo ad alta intensità di skills. I tratti caratteristici di questa performance derivano da un tasso piuttosto basso di achievement a livello di HE, similmente all'Italia, ma da un'ampia diffusione dell'istruzione secondaria superiore nella popolazione giovanile e da importanti livelli di integrazione tra scuola e lavoro.

Tuttavia, negli intenti sinergici propugnati dalla prospettiva dell'investimento sociale, le politiche sociali di promozione della partecipazione dell'individuo nel mercato del lavoro attraverso

un'occupazione di qualità dovrebbero condurre non soltanto allo sviluppo economico, ma anche a una maggior equità, attraverso la rottura dei meccanismi di trasmissione delle disuguaglianze (Jenson, 2012). In quest'ottica, entrambi i paesi analizzati evidenziano problematiche. Nel caso dell'Italia, la condizione di outsider dei giovani sul mercato del lavoro implica una maggior esposizione al rischio di precarietà, che si aggrava nel momento in cui va ad intersecarsi con altre dimensioni di vulnerabilità quale quella del genere o della frammentazione territoriale. In una spirale di rinforzo negativo, uno studente del Mezzogiorno ha maggiori probabilità di sviluppare competenze di basso livello nel suo percorso educativo, per poi trovare un mercato del lavoro con scarse opportunità e alte barriere di ingresso. Nel lungo e accidentato periodo di transizione verso una condizione occupazionale stabile alternerà probabilmente periodi di disoccupazione e attività lavorative informali o precarie a bassa intensità di skills. In queste situazioni di difficoltà, vista la mancanza di una rete di protezione minima e la difficoltà ad accedere a strumenti di sostegno al reddito, sarà la famiglia a sostenerlo, a conferma della connotazione familistica a sussidiarietà passiva del welfare system italiano. Famiglia che, a sua volta, risulta fortemente indebolita dalla crisi specialmente nelle regioni meridionali, vista la diminuzione del volume di lavoro disponibile.

In Germania, come visto, gli individui più giovani non sono particolarmente interessati dalla segmentazione del mercato del lavoro, con la parziale eccezione però delle donne e dei low-skilled (disoccupazione intorno al 30%). Soprattutto la mancanza di un titolo di istruzione secondaria superiore rappresenta sembra precludere la partecipazione ai principali canali di integrazione nel mercato del lavoro (sistema VET e HE), e si traduce in tassi relativamente alti di disoccupazione. I test riguardanti l'acquisizione di competenze nel sistema educativo riportano l'esistenza di un persistente svantaggio per gli studenti che scontano difficili condizioni di partenza, ad esempio con background migratorio, sottolineando come le disuguaglianze educative continuino ad essere connesse, nonostante i recenti miglioramenti, a caratteristiche di status socio-culturale. Quanto detto fa sì che tutt'oggi, in Germania, il sistema educativo incontri difficoltà nel garantire eguali opportunità agli individui. L'origine sociale continua a influenzare le competenze e gli esiti educativi e quindi le possibilità di ingresso in un mercato del lavoro che da un lato appare orientato all'occupazione di qualità e *skills-intensive*; dall'altro presenta tratti esclusivi e tende a sospingere ai margini i low-achievers senza qualifica secondaria superiore. In Italia, la mancanza di forti nessi istituzionali tra scuola e lavoro e la presenza di forti meccanismi di selezione informale si traducono in un maggior numero di questioni potenzialmente critiche, a seconda che il problema siano le difficoltà dei laureati nel mercato del lavoro (Barone, 2013); la lotta alla dispersione scolastica e all'abbandono precoce (Santagati 2015); le debolezze del sistema di formazione professionale e la generale liceizzazione dell'istruzione secondaria italiana (Pattarin, 2013); lo scarso sviluppo del sistema di apprendistato (Isfol, 2015).

Nei capitoli successivi, queste caratterizzazione emerse dagli indicatori empirici sugli esiti delle transizioni e la contestualizzazione di queste, saranno poste in relazione alle configurazioni istituzionali che presiedono alle transizioni scuola-lavoro in Italia e Germania, e con i recenti cambiamenti di policy intervenuti negli ultimi anni.

Capitolo 7. Setting istituzionale e mutamenti dei sistemi di formazione delle competenze

7.1. Introduzione

I dati empirici presentati nel capitolo precedente individuano problematiche e caratteri distintivi della situazione di Italia e Germania, e forniscono indicazioni utili per l'indagine della relazione tra design istituzionale e performance in termini di esiti (qualità ed equità) dei rispettivi sistemi di transizione dall'istruzione al mercato del lavoro. Nel presente capitolo, le strutture dei sistemi educativi di Italia e Germania sono analizzate al fine di dimostrarne il radicamento in differenti configurazioni del coordinamento tra istruzione, mercato del lavoro, politiche di welfare. In primo luogo, si farà riferimento alla struttura dei due sistemi educativi nel loro complesso: le strutture scolastiche sono poste a confronto sulla base delle dimensioni di standardizzazione, stratificazione, vocazione professionalizzante e dispersione scolastica. In seguito, dal momento che l'oggetto della trattazione riguarda l'interazione con il mercato del lavoro, la comparazione avverrà principalmente tra i rispettivi sistemi di formazione delle competenze, ovvero l'istruzione superiore terziaria *higher education* (HE, in questo capitolo) e la formazione professionale o *vocational education and training* (VET, nel prossimo capitolo), che costituiscono dei ponti sociali tra formazione e occupazione di rilevanza strategica per la gestione delle transizioni dei giovani verso un lavoro di qualità e una compiuta partecipazione alla società. Elementi, questi ultimi, che dovrebbero a loro volta innescare un circuito virtuoso di crescita economica e maggiori strumenti a disposizione per lo stato sociale. L'analisi si fonda principalmente su documentazione proveniente da Eurydice, portale comparativo di sistemi educativi di grande utilità nel confronto tra sistemi educativi (Ballarino & Checchi; 2013), da Indire e dalla Conferenza Permanente dei Ministeri dell'Educazione e della Cultura dei Länder nella Repubblica Federale della Germania.

7.2. La struttura del sistema educativo in Germania e in Italia

7.2.1. Ripartizione delle competenze e tracking

In Germania, la Costituzione stabilisce la divisione dei poteri e delle funzioni governative tra governo federale e Länder. Ai Länder è attribuita la sovranità nelle politiche educative e culturali: le autorità statali sovrintendono all'organizzazione, pianificazione, management e supervisione del sistema educativo (comprendente il settore scolastico, l'istruzione superiore e l'educazione continua). Nei vari stati, i principali responsabili sono i Ministeri per l'Educazione e gli Affari Culturali e i Ministeri per la

Scienza (con i rispettivi istituti di collaborazione costituiti che variano nei singoli Länder). A livello federale, il responsabile primario del settore educativo è il Ministero Federale per l'Educazione e la Ricerca (*Bundesministerium für Bildung und Forschung* - BMBF), che comprende anche l'Istituto federale per la Formazione Professionale (*Bundesinstitut für Berufsbildung* - BIBB), importante strumento di coordinamento nazionale tra datori di lavoro, sindacati, federazione e singoli stati. Il governo federale, nel campo dell'educazione, scienza e ricerca, ha responsabilità riguardanti la formazione professionale che si svolge all'interno delle aziende, l'ammissione alle istituzioni HE e ai corrispondenti certificati educativi, l'assistenza finanziaria per alunni e studenti, la promozione della ricerca scientifica e accademica. Tutti gli stati costituenti condividono una responsabilità per lo stato federale, da cui deriva l'obiettivo dello sviluppo di una struttura di base comune e comparabile del sistema educativo. Tale scopo è perseguito attraverso l'auto-coordinamento dei Länder tramite la *Kulturministerkonferenz* (Conferenza Permanente dei Ministeri dell'Educazione e della Cultura dei Länder nella Repubblica Federale di Germania), organo che agisce come sorta di forum di cooperazione per gli stati costituenti, per convergere su accordi relativi a standard qualitativi comuni: ne sono esempio l'*Hamburger Abkommen* (accordo relativo alle strutture fondamentali del sistema scolastico) e il mutuo riconoscimento dei certificati di uscita in tutti i Länder (Lohmar & Eickhardt, 2012). La competenza legislativa e amministrativa del sistema educativo spetta dunque primariamente agli stati, con la Conferenza Permanente a fungere da organo di garanzia per il coordinamento e la comparabilità.

Per quanto riguarda il finanziamento del sistema educativo, in Germania si basa prevalentemente sull'autorità pubblica: la maggior parte delle istituzioni educative sono pubbliche e ricevono la maggioranza dei loro fondi da bilanci pubblici ripartiti tra Federazione, Stati e autorità locali. Lo stato provvede inoltre ad assistere finanziariamente certi gruppi più svantaggiati durante il loro percorso educativo. Fa parzialmente eccezione il sistema duale, di cui parleremo in seguito.

L'obbligo di istruzione generale e full time inizia a 6 anni e implica 9 anni di scolarizzazione. In seguito, per coloro che non proseguono un percorso di istruzione full time in una scuola di indirizzo educativo generale o professionale, è previsto l'obbligo di istruzione part-time (in una *Berufsschule* o *Berufskolleg*) dell'usuale durata di 2-3 anni. Il passaggio dall'educazione primaria a quella secondaria varia a seconda della legislazione statale, ma si basa comunque in modo rilevante sul voto ottenuto dallo studente (accompagnato da informazioni sui suoi progressi) e su consultazioni con i genitori. Da questa giunzione di ingresso all'istruzione secondaria si sviluppa l'*early tracking* che caratterizza il sistema educativo tedesco, ovvero la distinzione tra percorsi formativi auspicabilmente sulla base dell'abilità dello studente. La struttura del sistema di istruzione secondario si suddivide in livello inferiore e superiore (*Sekundarstufe I*⁷ e *II*) e prevede la separazione tra tipi di scuola che consentono lo svolgimento di differenti carriere educative con rispettivi certificati e qualifiche. In particolare,

⁷ I Gradi 5 e 6, ovvero i primi due anni di istruzione secondaria superiore, costituiscono in quest'ottica una fase non ancora definitiva di supervisione e orientamento per il futuro percorso educativo dell'individuo (*Orientierungsstufe*).

Hauptschule e *Realschule* attribuiscono priorità a un'educazione pre-vocational⁸, mentre il *Gymnasium* fornisce un'educazione generalista finalizzata al prosieguo degli studi nell'HE. Al termine dei corsi, gli studenti conseguono un certificato di uscita (completamento grado 9/10) o, nel caso dei ginnasi che comprendono anche il livello di istruzione secondaria superiore al loro interno, una qualifica per accedere agli anni successivi. Qualifiche e certificati sono riconosciuti da tutti gli stati. I vari certificati di uscita (*Schulabschluss*) ottenuti nel ramo inferiore dell'istruzione secondaria consentono percorsi differenziati nell'istruzione secondaria superiore.

Con il completamento del periodo di istruzione obbligatoria (di solito al 15esimo anno di età) avviene il passaggio all'educazione secondaria superiore, che implica un'ulteriore ramificazione in differenti tipologie di scuole, distinte in scuole full-time per l'istruzione generalista (*Gymnasium* o *gymnasiale Oberstufe*, che si compongono di un anno introduttivo e due anni finalizzati alla qualificazione o corsi similari in scuole con più indirizzi); varie tipologie di scuole full-time per l'istruzione e formazione professionale (*Berufsschule*); istruzione e formazione professionale part-time all'interno del sistema duale. Gli istituti di istruzione secondaria superiore differiscono in termini di durata e certificazioni/qualificazioni di uscita ma costituiscono, nelle intenzioni, un sistema aperto che consente trasferimenti da un tipo di corso all'altro anche dopo la fase di orientamento. La possibilità di trasferirsi tra differenti tipologie di scuole è connessa alle abilità degli studenti, al riconoscimento delle qualifiche di uscita, ad altre precondizioni secondarie concordate tra gli stati.

Gli accordi tra stati sull'insegnamento nell'istruzione secondaria inferiore (1993, 2011), presi presso la Conferenza Permanente, hanno stabilito un framework comune di materie fondamentali, tra cui occupa un ruolo rilevante il principio dell'introduzione al mondo professionale e lavorativo (nella forma degli studi pre-vocational o come parte del materiale insegnato in altre materie). In questo senso si dirige anche la Raccomandazione per il rafforzamento della matematica, scienze naturali e educazione tecnica, adottata dalla Conferenza Permanente nel 2009, che si basa sulla previsione riguardante il crescente bisogno di specialisti delle scienze naturali e la volontà di espansione delle materie tecniche in relazione a sviluppo tecnologico e dinamiche del mercato del lavoro. Ulteriore tendenza è lo sviluppo di test comparativi, l'introduzione di standard educativi comuni per tutti gli stati e meccanismi di controllo della qualità dell'insegnamento e dei risultati.

Caratteristica che contraddistingue il sistema educativo tedesco è la separazione tra l'educazione generale con vocazione accademica e il sistema VET di formazione professionale (Baethge, 2006). Quest'ultimo presenta una complessa struttura organizzata in sottosistemi non necessariamente comunicanti (Deissinger *et al.*, 2013), finalizzati anzitutto al raggiungimento di una qualifica professionale per lavoro tecnico (*skilled*) come operatore qualificato in occupazioni per cui gli individui possono qualificarsi solo attraverso la formazione professionale. Sia i programmi duali che

⁸ Pur includendo anche corsi che prevedono la possibilità di ottenere, oltre all'*Hauptschulabschluss*, il *Mittlerer Schulabschluss*, certificato qualificante più avanzato.

quelli scolastici full time conducono all'acquisizione di certificati riconosciuti a livello nazionale e specifici per l'occupazione oggetto di formazione.

Il sistema di educazione e formazione professionale in Germania presenta una struttura tripartita: scuole di formazione professionale full-time, formazione professionale nel sistema duale di apprendistato (*duales System*), settore delle misure formative *pre-vocational* o sistema di transizione. Le scuole professionali a tempo pieno includono le *Berufsfachschule*, le *Fachoberschule*, le *Berufliches Gymnasium/Fachgymnasium*, le *Berufsoberschule*. L'offerta formativa spazia da classi trans-occupazionali a classi professionali specifiche per occupazioni per lo più impiegate, spesso a predominio femminile, nel settore sanitario o nel sociale, ma anche economia, utilizzo di lingue straniere, tecnico-commerciali, nell'industria delle costruzioni. A seconda degli obiettivi della formazione (da 1 a 3 anni) e delle specifiche specializzazioni, possono richiedere come prerequisito l'*Hauptschulabschluss* o il *Mittlere Schulabschluss*. A certe condizioni, possono consentire di ottenere una qualifica di ingresso per l'istruzione superiore, solitamente il *Fachhochschulreife* (qualifica di ingresso per l'HE applicativa, *Fachhochschule*).

Il sistema duale costituisce il fulcro del sistema VET tedesco, nonché della complessiva struttura istituzionale di transizione dalla scuola al lavoro. In Germania quasi due-terzi di ogni coorte annuale di giovani *school-leavers* intraprendono un'educazione e formazione professionale all'interno del sistema duale per 2-3 anni, a seconda dell'occupazione interessata. Il nome "duale" deriva dal fatto che la formazione si realizza in due differenti luoghi di insegnamento: sul posto di lavoro e in una scuola professionale (Lohmar & Eickhardt, 2012). La formazione *in-company* non si tiene necessariamente nella singola azienda, è possibile l'associazione di più aziende per ottemperare ai requisiti degli standard formativi o lo svolgimento di parte della formazione in centri appositi (*Verbundausbildung*). L'obiettivo è fornire all'individuo, durante un corso strutturato di formazione, le competenze, l'esperienza professionale e le qualifiche necessarie per praticare un'occupazione tecnicamente qualificata in una delle professioni per esercitare le quali è necessaria una formazione standardizzata a livello federale. L'accesso al sistema è aperto a chiunque, non sono necessari prerequisiti formali se non il completamento del periodo di scolarizzazione full-time obbligatorio. La strutturazione del sistema duale comporta la cooperazione e la partecipazione delle parti sociali, associazioni datoriali e sindacati. A livello locale, la struttura organizzativa dell'economia (Camere di commercio, dell'industria e dell'artigianato) ha un ruolo di responsabilità a livello di consulenza, supervisione della formazione in azienda, nonché delle procedure di esame intermedie e finali. Anche i rappresentanti sindacali intervengono a livello aziendale nella conduzione della formazione. Un importante strumento di cooperazione tra federazione e stati è il Comitato per il coordinamento della regolazione in materia di Formazione e Registro dei Curricula nel sistema VET, costituito presso il BIBB. Tale comitato è particolarmente rilevante perché nel sistema VET la responsabilità è divisa, la Federazione è responsabile per la formazione in azienda (*in-company vocational training*), gli stati per la formazione

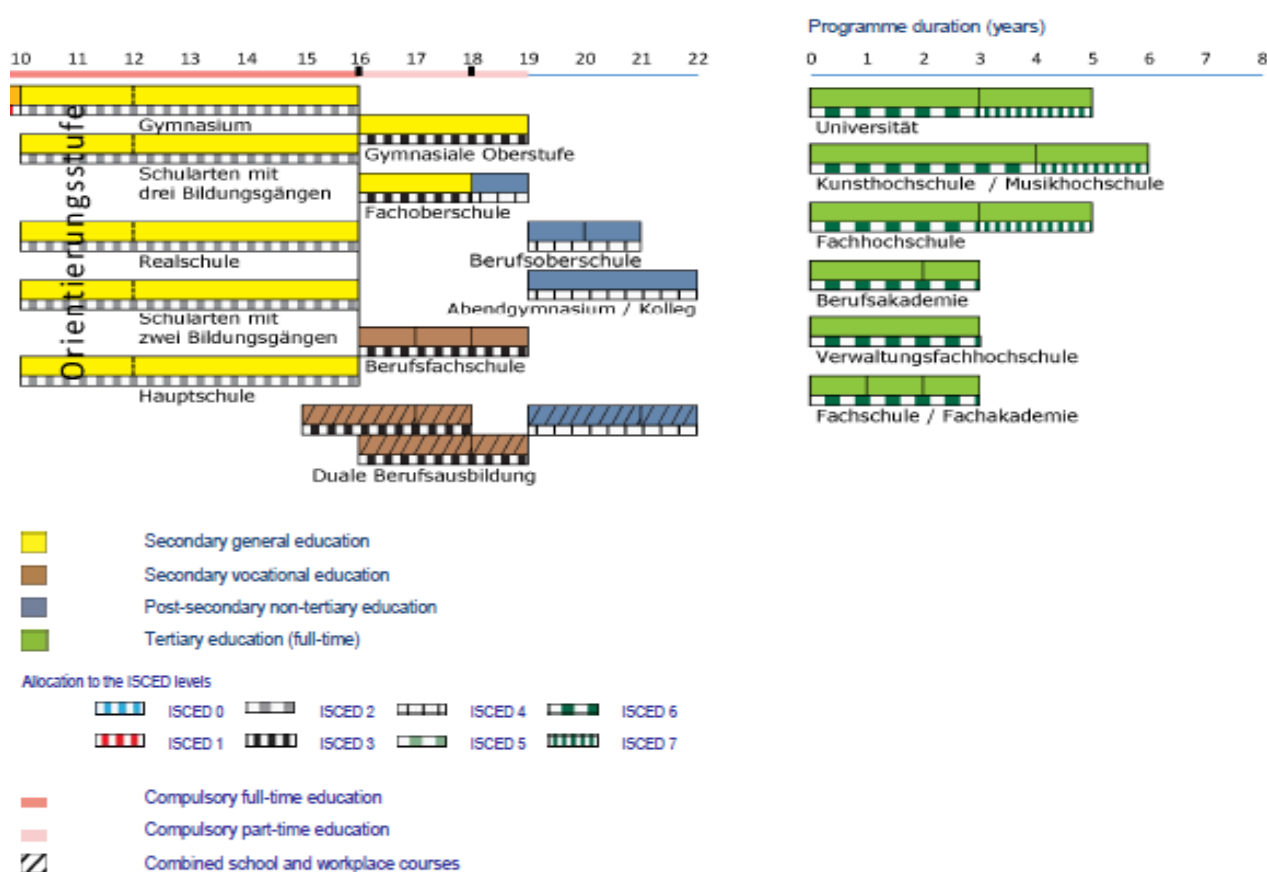
in scuole professionali part-time. Compiti del Comitato sono la ristrutturazione delle occupazioni che richiedono formazione, l'armonizzazione delle regole di formazione e dei *framework curricula* per la componente di educazione professionale interna alle scuole. Anche il regime di finanziamento del sistema duale segue la particolare attribuzione di responsabilità al suo interno: la formazione interna è finanziata dalle aziende, mentre le scuole professionali ricevono finanziamento pubblico da parte del Land.

I due principali filoni del sistema VET non offrono solitamente percorsi formativi alternativi per la stessa occupazione (Solga *et al.*, 2014). Oltre ad essi, il sistema di transizione risponde alla necessità di fornire competenze anche a chi è intenzionato a lasciare il sistema scolastico prima di avere ottenuto un titolo di studio di livello secondario superiore, oppure non è riuscito ad entrare nel sistema duale. Questi programmi prevocational, che conoscono un'ampia varietà organizzativa e quindi di efficacia (Eichhorst *et al.*, 2015), non conducono a credenziali occupazionali ma mirano a migliorare l'appetibilità in termini formativi dell'applicante (*trainability*). Nel sistema di transizione intervengono istituti scolastici come *Berufschulen*, *Berufskollegen* e *Berufsfachschulen*, così come l'Agenzia Federale per il Lavoro e il Governo Federale, nell'ambito di speciali programmi finalizzati a finanziare esperienze lavorative di 6-12 mesi preparatrici all'apprendistato.

Qualifiche e certificati strutturano anche il passaggio dall'educazione secondaria al livello post-secondario o all'istruzione superiore. Il percorso tradizionale porta all'acquisizione del diploma di scuola superiore secondaria (*Abitur*) nel filone dell'educazione generale, con la frequenza del *Gymnasiale Oberstufe* (gradi dall'11 al 13). L'*Abitur* si accompagna a certificati di ingresso al ciclo educativo di livello terziario (*Allgemeine Hochschulreife*, che consente di accedere a qualsiasi corso e a qualsiasi istituto di HE), attraverso un'educazione di carattere generalista e propedeutica per lavoro scientifico e studi accademici. Esistono poi percorsi all'interno del sistema VET (*Berufsfachschule* e *Fachoberschule*, *Berufliches Gymnasium/Fachgymnasium*) che offrono la possibilità di ottenere certificati (*Fachhochschulreife*) atti alla prosecuzione degli studi a livello post-secondario (principalmente *Fachschule*). In particolare, le *Berufsoberschule* rappresentano un importante contributo alla permeabilità del sistema educativo e all'equivalenza programmatica tra educazione generale e professionale (Lohmar & Eickhardt, 2012). Sono state infatti costituite al fine di consentire a chi ha completato un percorso VET nel sistema duale di ottenere un certificato di accesso HE o una doppia qualifica (sia professionale sia di ingresso al ramo applicativo dell'HE, *Fachgebundene Hochschulreife*), attraverso 2 anni di educazione full-time. Le doppie qualifiche o qualifiche "ibride" comportano l'acquisizione al contempo di una qualifica professionale e di un titolo di ingresso nell'HE (Dessinger *et al.*, 2013): possono essere acquisite sia nell'ambito del sistema duale (qualifica secondo la regolazione federale e titolo di ingresso all'università o alle università di scienze applicate); sia nell'ambito dell'istruzione professionale full-time (qualifica secondo la regolazione statale e titolo di ingresso all'università o alle università di scienze applicate). Sono state introdotte già negli anni '60 e

'70, con modalità differenziate tra i vari stati, con l'obiettivo di promuovere l'uguaglianza di opportunità e rafforzare il filone educativo delle scuole professionali di responsabilità statale, aumentando i collegamenti con l'istruzione superiore. La diffusione di tali qualificazioni ibride è tuttavia ancora marginale nel sistema duale e molto limitata nelle scuole professionali full time. Nel 2009 la Conferenza Permanente per il coordinamento tra gli stati in ambito educativo ha stabilito che gli individui senza una qualifica di accesso all'HE ma con una qualifica professionale, hanno comunque il diritto di accedere all'educazione superiore in alcuni settori specifici, se hanno maturato un periodo minimo di 3 anni di esperienze professionali nella relativa occupazione. Infine, come vedremo in seguito, esistono istituti e percorsi che costituiscono ulteriori forme di connessione o ibridazione tra sistema di formazione professionale e istruzione superiore di livello terziario.

Figura 7.1 Il sistema educativo della Germania, livello secondario e terziario



Fonte: Eurydice, 2015

7.2.2. Il sistema scolastico italiano

La Costituzione italiana stabilisce l'obbligo, per lo Stato, di offrire le opportunità derivanti da un sistema scolastico statale a tutti i giovani. Il Miur (Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca) è responsabile dell'amministrazione del sistema di istruzione a livello centrale. A livello

decentrato, si articola attraverso gli Uffici scolastici regionali (Usr), che si articolano a loro volta negli ambiti territoriali a livello provinciale. Per l'istruzione terziaria (università e Afam, Alta formazione artistica e musicale) non esistono invece uffici periferici del Miur. Altri enti che operano a livello centrale sono: il Consiglio nazionale della pubblica istruzione, organo consultivo che assiste il Ministero nella programmazione e verifica della politica scolastica, l'Istituto nazionale per la valutazione del sistema di istruzione (Invalsi) e l'Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca educativa (Indire). Per quanto riguarda i percorsi triennali di istruzione e formazione professionale, l'agenzia di riferimento per le attività di ricerca e monitoraggio è l'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori (Isfol). Le funzioni di garanzia di qualità del sistema universitario sono svolte dall'Agenzia nazionale per la valutazione del sistema universitario e della ricerca (Anvur), un ente pubblico vigilato dal Miur.

Le Regioni hanno competenza legislativa concorrente in materia di istruzione e competenza esclusiva in materia di istruzione e formazione professionale, sia per la programmazione che per la gestione ed erogazione dell'offerta formativa attraverso strutture accreditate. Le Regioni esercitano queste competenze in collaborazione, attraverso la Conferenza unificata Stato/Regioni, con il Miur e con il Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali, che definiscono i livelli essenziali delle prestazioni riferiti, rispettivamente, al sistema di istruzione e al sistema di formazione professionale.

L'istruzione obbligatoria in Italia ha la durata di dieci anni, da 6 a 16 anni di età, e copre i primi due anni del secondo ciclo. Inoltre, tutti i giovani devono rispettare il diritto/dovere di istruzione e formazione per almeno 12 anni o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica professionale triennale entro il 18° anno di età. I giovani di 15 anni possono assolvere l'ultimo anno di obbligo di istruzione anche attraverso il contratto di apprendistato.

Dopo avere completato il primo ciclo di istruzione, gli studenti accedono obbligatoriamente al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione. Essi possono scegliere fra i percorsi generali e professionali offerti nell'ambito dell'istruzione secondaria di secondo grado di competenza statale, e i corsi triennali e quadriennali di istruzione e formazione professionale (IeFP) di competenza regionale. I primi due anni del secondo ciclo di istruzione e formazione sono obbligatori. Al fine di assicurare una formazione equivalente a tutti i percorsi di istruzione, sono stati definiti i saperi e le competenze che tutti gli studenti devono aver acquisito al termine dell'istruzione obbligatoria al di là dei programmi specifici per i diversi percorsi di istruzione secondaria superiore. Questi sono organizzati in riferimento a quattro assi culturali (dei linguaggi, matematico, scientifico-tecnologico, storico-sociale) e costituiscono il tessuto per la costruzione di percorsi di apprendimento orientati all'acquisizione di competenze chiave idonee a preparare i giovani alla vita adulta e ad apprendere lungo tutto l'arco della vita.

L'istruzione secondaria di secondo grado di tipo generale, della durata di cinque anni per studenti di età compresa di norma fra 14 e 19 anni, si svolge nei licei, mentre l'istruzione secondaria di secondo

grado professionale è organizzata presso gli istituti tecnici e gli istituti professionali. A seguito della riforma del secondo ciclo di istruzione, i curricula dei licei, degli istituti sia tecnici che professionali sono ora definiti attraverso linee guida che indicano, per ogni settore e relativi indirizzi, le conoscenze e abilità che gli studenti devono acquisire in ogni materia prevista dal piano di studi dello specifico settore e indirizzo. Le competenze acquisite permettono allo studente la prosecuzione degli studi a livello superiore o l'esercizio della professione. Al superamento dell'esame di istruzione secondaria superiore nei licei viene rilasciato il relativo diploma mentre a coloro che superano l'esame finale a conclusione del percorso tecnico o professionale, vengono rilasciati, rispettivamente, un diploma di istruzione tecnica e un diploma di istruzione professionale accompagnato da un relativo certificato. Questi titoli consentono l'accesso al livello di studi terziario.

I percorsi triennali e quadriennali di istruzione e formazione professionale possono essere erogati dalle agenzie formative, strutture di formazione professionale accreditate dalle Regioni sulla base di criteri condivisi con lo Stato, o dagli istituti statali di istruzione di secondo grado che, in questo caso, seguono le Linee guida emanate dalle Regioni per la realizzazione dei percorsi IeFP. Le agenzie formative, per essere accreditate dalla Regione, devono dimostrare una serie di requisiti connessi all'amministrazione e all'istruzione fornita. Esse appartengono per lo più al privato sociale (di stampo religioso e sindacale) e al pubblico (agenzie regionali, provinciali e comunali). È possibile per gli Istituti professionali dell'istruzione svolgere, in regime di sussidiarietà e nel rispetto delle competenze delle Regioni, due tipologie di offerta di IeFP:

- L'offerta sussidiaria integrativa, che permette agli studenti iscritti ai corsi quinquennali di acquisire, al termine del terzo anno, anche i titoli di qualifica professionale dei percorsi di IeFP;
- L'offerta sussidiaria complementare, che permette di conseguire i titoli di qualifica e/o diploma professionale di IeFP, di competenza regionale, presso apposite classi attivate negli istituti professionali dell'istruzione.

Il requisito per l'accesso ai percorsi di IeFP è il completamento del primo ciclo di istruzione e, per l'iscrizione al primo anno, in genere un'età inferiore ai 15 anni. Per l'entrata dei giovani provenienti da altri percorsi nelle annualità successive, l'età consentita è inferiore ai 18 anni. Lo scopo dei percorsi di IeFP triennali e quadriennali è qualificare i giovani di 14-17 anni di età che manifestino il desiderio di inserirsi, dopo un percorso di durata più breve rispetto a quello della scuola, nel mondo del lavoro.

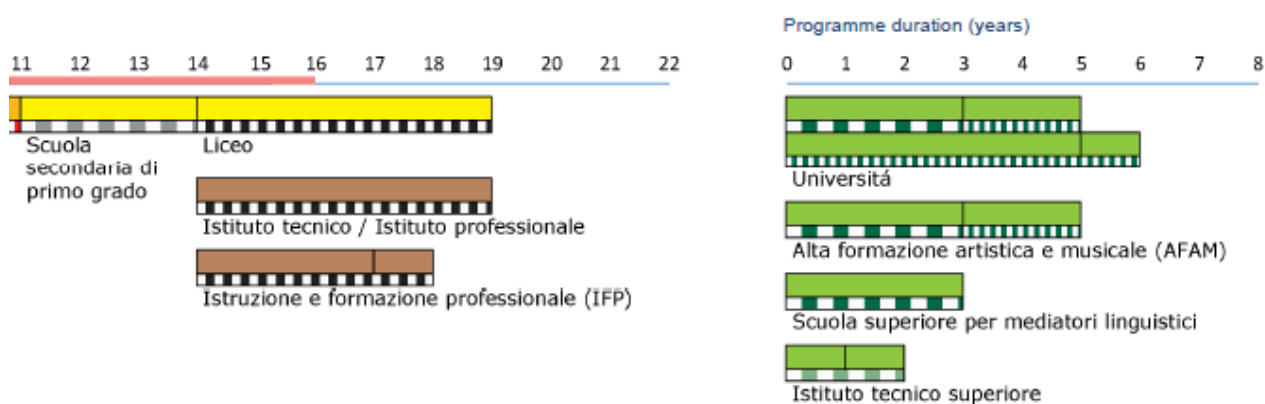
Le modalità organizzative degli *stage*, strumenti ritenuti fondamentali in tale ambito formativo per facilitare la connessione con il mercato del lavoro, sono determinate dalle singole Regioni. Nel primo anno i tirocini sono comunemente di natura orientativa attraverso visite guidate alle aziende del territorio. Negli anni successivi ne emerge maggiormente la natura applicativa e formativa: gli allievi trascorrono ampi periodi in azienda e la loro formazione è coordinata e gestita dal tutor di stage, per l'ente di formazione, e dal tutor aziendale, per l'azienda ospitante. Per quanto riguarda la programmazione degli obiettivi formativi relativi all'aspetto professionale, sono stati stabiliti standard

tecnico-professionali per 22 figure professionali in uscita dai percorsi triennali e per 21 dei percorsi quadriennali. Tali standard sono organizzati attorno a processi di lavoro/attività e competenze richieste alla figura professionale.

L'acquisizione della qualifica alla fine del terzo anno rende possibile l'iscrizione al quarto anno di specializzazione erogato da alcuni enti formativi di alcune Regioni e, per alcune figure professionali, rende possibile l'iscrizione al terzo o quarto anno delle scuole secondarie superiori (soprattutto istituti tecnici e professionali). Inoltre, con la qualifica professionale è possibile iscriversi ai percorsi di formazione professionale post qualifica o post diploma o essere assunti con un contratto di apprendistato professionalizzante (per i giovani di età superiore ai 18 anni).

I percorsi leFP rilasciano l'attestato di qualifica professionale (Operatore), nel caso siano triennali; rilasciano il diploma professionale di Tecnico se durano quattro anni. La funzione della certificazione è svolta dalle Regioni che disciplinano le procedure di attuazione, tenuto conto degli standard minimi e delle tipologie certificatorie determinate a livello nazionale. Gli istituti di istruzione secondaria di competenza statale sono distribuiti in maniera omogenea sul territorio, in risposta all'obbligo costituzionale da parte dello stato di garantire ad ogni individuo pari opportunità educative. Ciò non vale per i centri leFP, che scontano una forte differenziazione regionale dal punto di vista dell'effettiva diffusione e dei modelli organizzativi (Indire, 2014). Al fine della verticalizzazione dei percorsi di leFP, l'Accordo del dicembre 2010 sugli organici raccordi tra i percorsi dell'istruzione professionale e quelli di istruzione e formazione professionale regionale, ha stabilito che i giovani in possesso di diploma professionale di tecnico in esito ai percorsi quadriennali di leFP, possono accedere all'Università o agli ITS previa frequenza di un apposito corso annuale, a carico delle Regioni, da realizzarsi in integrazione tra istituti di istruzione e agenzie formative accreditate del territorio.

Figura 7.2 Il sistema educativo dell'Italia, livello secondario e terziario





Fonte: Eurydice, 2015

7.3. Sviluppi di policy e attori coinvolti

7.3.1. Traiettorie di riforma e dimensioni di confronto

Generalmente la ricerca comparata sui sistemi educativi, ed in particolare sul livello scolastico secondario, guarda a tre dimensioni principali (Allmendinger, 1989; Shavit & Muller, 1998; Bol & Van de Werfhorst, 2013): la standardizzazione, che indica il grado in cui insegnamento e apprendimento si mantengono costanti per tutti gli studenti all'interno del sistema; la stratificazione, intesa come variazioni nei negli esiti del percorso (stratificazione verticale) o come allocazione degli studenti iscritti allo stesso livello del sistema educativo in differenti percorsi (stratificazione orizzontale); il grado di legame e coinvolgimento con il mercato del lavoro. Vi aggiungeremo un focus sulla dispersione scolastica, questione di particolare rilevanza in un'ottica di investimento sociale che individua nella partecipazione al sistema educativo il principale canale per l'ingresso nel mercato del lavoro attraverso un'occupazione di qualità. Il capitolo successivo tratterà invece in particolare la connessione tra istruzione secondaria e mercato del lavoro, focalizzando l'attenzione su formazione professionale, alternanza scuola-lavoro e apprendistato. Si tratta infatti di elementi dirimenti dal punto di vista dell'investimento sociale, rispetto ai quali il confronto con la Germania appare particolarmente rilevante (Ballarino & Checchi, 2013).

Per quanto riguarda la standardizzazione, il sistema scolastico italiano è stato tradizionalmente caratterizzato da un alto livello di standardizzazione per via di un elevato grado di centralizzazione organizzativa e amministrativa, in quanto organizzazione gerarchica unica e centralizzata facente capo al Ministero (Ballarino, 2015a). Tuttavia, questa struttura subisce l'influenza della frammentazione territoriale nello sviluppo socio-economico del paese, che si traduce in un livello di eterogeneità in ambito scolastico ben più pronunciato rispetto ad altri paesi ad alta standardizzazione come la Francia (Bratti *et. al*, 2007). Inoltre, i recenti sviluppi del percorso di riforma hanno visto l'innesto di importanti elementi di decentralizzazione del sistema, che ha reso il livello regionale sempre più rilevante nell'amministrazione delle scuole secondarie. La decentralizzazione amministrativa ha

riguardato l'attribuzione di autonomia alle scuole secondarie nella progettazione di curricula e programmi di studio. Questo ha condotto a forti differenziazioni tra scuole nei programmi e nell'organizzazione dell'insegnamento. Con la riforma costituzionale in senso federalista del 2001 è stata confermata la competenza regionale esclusiva per la formazione professionale, mentre è stata stabilita la potestà concorrente per l'istruzione scolastica, con conseguente aumento delle fonti di finanziamento regionali. Come contraltare, è stato creato l'istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione INVALSI, che ha l'obiettivo di coordinare la crescente autonomia scolastica, secondo un principio di maggiore standardizzazione degli output.

In Germania, la struttura federale e il dettame costituzionale fanno sì che siano i singoli stati le principali autorità in campo educativo. I Länder sono particolarmente gelosi di questa prerogativa, che rivendicano e custodiscono orgogliosamente. Questo elemento si traduce in ampie variazioni nell'organizzazione del sistema scolastico, così come nelle variazioni a livello di misure di policy adottate. Vi si contrappone la cooperazione tra i singoli stati, fortemente esercitata soprattutto nel lungo processo di armonizzazione seguito alla riunificazione: in quegli anni, in linea con l'obiettivo di riallineare le condizioni politiche, economiche e sociali degli Stati dell'Est a quelle degli Stati dell'Ovest, i nuovi Länder hanno introdotto nella loro legislazione il sistema differenziato di educazione secondaria caratteristico degli Stati dell'Ovest; gli strumenti regolatori federali del sistema di educazione e istruzione professionale sono stati estesi ai nuovi Länder; i fondamentali principi del sistema di istruzione superiore sono divenuti le basi per la legislazione e la costituzione di un sistema comune, seppur differenziato, di istruzione di livello terziario e ricerca. Se da un lato la capacità di estendere una struttura comune ed omogenea del sistema educativo rimanda ad importanti capacità di coordinamento tra gli stati nella costituzione di un setting istituzionale diffuso e coerente (Ballarino, 2011); dall'altro si può notare come tale trasferimento abbia comportato anche un prezzo negativo. L'opera di trasferimento istituzionale ha ad esempio trascurato l'opportunità di raccogliere le eredità di alcuni tratti particolarmente moderni e "svedesi" (Anxo *et al.*, 2010) del sistema di sicurezza sociale ed educativo dell'Est, per creare una combinazione fruttuosa tra i due modelli (con l'eccezione ad esempio di alcune pratiche di facilitazione nel campo degli asili nido e della cura dell'infanzia). Il già citato PISA shock del 2001 ha condotto ad ulteriori sviluppi in tale direzione, determinando un aumento dei tentativi di coordinamento tra gli stati e da parte del governo federale per migliorare la qualità ma anche l'equità di un sistema fortemente differenziato. Nonostante i miglioramenti registrati tuttavia, resta la frammentazione del sistema scolastico, data anche dagli indirizzi politici dei vari stati nel plasmare le politiche educative: Länder a governo cristiano-democratico sono solitamente più propensi a favorire la qualità del capitale umano prodotto, mentre quelli a governo social-democratico sembrano mostrare una maggiore attenzione anche al versante dell'equità in termini di opportunità educative per studenti provenienti da background svantaggiati. Peraltro, in questo quadro va ricordato come il sistema duale, che rappresenta tutt'oggi il principale percorso educativo del sistema di

istruzione secondario tedesco, sia invece sottoposto a una differente divisione delle responsabilità e a un più alto grado di standardizzazione, per via dell'esistenza di regolamentazioni a livello federale che regolano contenuti e requisiti della formazione per gli apprendisti (Busemeyer & Trampusch, 2013).

Per quanto riguarda la stratificazione verticale, l'Italia ha raggiunto lo stadio della partecipazione universale (35% di individui con almeno un titolo di istruzione secondario superiore, vedasi: Trow, 1974) in ritardo rispetto ai paesi dell'Europa Centrale e Settentrionale, con un'espansione poi rapida del settore scolastico e invece più lenta per quello universitario. A beneficiare di questa dinamica sono stati fino alla fine degli anni '80 i percorsi tecnici e professionali, mentre successivamente il trend si è invertito a favore dei licei. Gli ultimi dati sulle iscrizioni (MIUR, 2015) confermano questa propensione di studenti e famiglie agli studi liceali (circa il 50% dei nuovi iscritti). La Germania ha raggiunto una partecipazione universale in tempi molto più rapidi, con un aumento esplosivo degli *enrollments* a livello secondario superiore tra gli anni '60 e '70, trainato dall'alta funzionalità del sistema duale in un contesto di economia industriale in espansione. Negli ultimi anni, tuttavia, questi sviluppi vanno commisurati alle difficoltà del sistema duale di apprendistato tedesco e a una contemporanea crescita del filone generalista dell'istruzione, che trova espressione nell'aumento delle iscrizioni all'università, la cui crescita è stata a lungo molto lenta e graduale proprio per la forte concorrenza del settore VET (Powell & Solga, 2011).

L'Italia presenta poi un grado intermedio di stratificazione orizzontale, dal momento che la divisione degli alunni in *tracks* avviene a 14 anni con il passaggio alla scuola secondaria superiore o di secondo grado. Al contempo però, il contesto italiano si caratterizza per il contrasto tra le forti disuguaglianze di opportunità in termini di titoli educativi e ridotte disuguaglianze in termini di competenze, evidenziato nel capitolo precedente: il peso della scelta nel momento pur relativamente ritardato di transizione è fortemente influenzato dalle origini sociali e in grado di avere un forte impatto sul proseguimento del percorso educativo, ed appare più rilevante di quello relativo alla performance (Benadusi & Giancola, 2014). Questa particolarità del contesto italiano potrebbe aver attenuato al momento gli esiti positivi del rinvio a 14 anni del momento di transizione e scelta dei successivi indirizzi (Azzolini & Vergolini, 2014). In Germania la stratificazione orizzontale associata all'*early tracking* rappresenta un fattore di produzione di disuguaglianze ampiamente riconosciuto (Krause & Schueller, 2014). Infatti, la prima scelta avviene a 10 anni, ma comporta conseguenze evidenti per gli sviluppi successivi, soprattutto in relazione alle difficoltà sperimentate da coloro i quali scelgono il grado gerarchicamente inferiore del *Sekundarstufe I (Hauptschule)* (Solga *et al.*, 2014). Inoltre, se è vero che nella scelta il parere degli insegnanti e i voti ottenuti sono più vincolanti rispetto a quanto accade in Italia (sebbene, anche qui, con variazioni tra i *Länder*), i risultati del test PISA hanno mostrato come le competenze sviluppate dagli alunni tedeschi risentano fortemente del background socio-economico. Recentemente, questo impatto sembra ridursi, pur essendo ancora molto presente. Questa tendenza va probabilmente riferita all'impatto del PISA shock e alle reazioni in termini di

policy: l'aumento degli investimenti nel childcare (Morel, 2013); il ricorso estensivo al tempo pieno per l'istruzione primaria; la promozione di scuole comprensive in cui riunire nello stesso istituto i diversi percorsi educativi (*Gesamtschule*); l'orientamento e il rafforzamento della valutazione proveniente dagli insegnanti; il tentativo di rimandare la scelta definitiva del percorso inserendo 1-2 anni di orientamento (*Orientierungsstufe*) (Krause & Schueller, 2014). Si tratta di un ampio numero di esperienze che soffre tuttavia della già citata frammentazione istituzionale e che quindi necessitano di lunghe operazioni di coordinamento tra gli stati per diffondersi.

Infine, la forte specificità *vocational* che caratterizza l'istruzione tedesca rimanda alla peculiare organizzazione del sistema VET in Germania, e all'ampia costellazione di attori pubblici e privati che partecipa alla formazione del patrimonio di skills del paese (Busemeyer & Trampusch, 2012). La rilevanza della formazione professionale nel contesto tedesco tocca questioni di forte interesse rispetto all'approccio dell'investimento sociale, dal momento che ha forti implicazioni non solo sull'occupazione dei giovani, ma anche sulla qualità della stessa dell'educazione nonché sul tema delle disuguaglianze. Anche in Italia infatti, il settore della formazione professionale è quello su cui si concentrano oggi l'attenzione e le riforme di policy. In questo paragrafo, ci limitiamo a ricordare come il sistema scolastico italiano si sia contraddistinto tradizionalmente per una bassa specificità *vocational* e per scarsi legami con il mondo del lavoro. Il coinvolgimento delle aziende risulta infatti molto basso, per lo meno dalla riforma degli anni '70 che ha modificato la struttura di governance del sistema di istruzione escludendone gli attori esterni: in precedenza infatti, gli istituti tecnici e professionali erano governati da consigli di amministrazione cui partecipavano anche rappresentanti del mondo imprenditoriale (Ballarino, 2013).

Un ultimo terreno di confronto da affrontare riguarda infine l'annosa questione della dispersione scolastica e il corrispondente tema dell'inclusione, che rappresenta un punto distintivo del social investment rispetto all'enfasi monodirezionale che il neoliberismo o "neowelfarismo liberale" (Ferrera, 2013) pone sulla flessibilità e sulla responsabilità individuale. Se quest'ultima prospettiva finisce per etichettare il giovane *drop-out* attribuendogli appunto la responsabilità di non aver ottemperato alle sempre più pressanti aspettative sociali in termini di skills da conseguire, l'investimento sociale pone maggiore attenzione agli stati di svantaggio dell'individuo che rischiano di tradursi in un aumento del rischio di dispersione. La quota di *drop out* diviene quindi indicatore di una più ampia mancanza di coesione sociale che necessita di interventi preventivi e sinergie intersettoriali tra politiche (Colombo, 2015). In proposito, i tassi di *early school leaving* riportati nel capitolo precedente segnalano l'alta incidenza della dispersione scolastica italiana in prospettiva comparata. L'istituzionalizzazione dei corsi triennali di IeFP regionali rappresenta una misura di policy che può essere letta anche nell'ottica della prevenzione di tali fenomeni. Tuttavia spesso questi corsi finiscono per diventare scuole di seconda opportunità in cui avviene una sorta di segregazione degli individui con difficoltà (Alulli & Farinelli, 2014): la formazione professionale dovrebbe invece rappresentare un

percorso formativo a pari dignità, che si caratterizza per una forte vocazione professionale e una maggiore aderenza al tessuto economico-produttivo locale. Gli stretti legami con il mondo del lavoro dovrebbero quindi velocizzare e favorire l'inserimento di low-achievers potenziali, fornendo comunque loro competenze e qualifiche in grado di migliorare le prospettive di partecipazione al mercato del lavoro (anche in un contesto, come quello italiano, in cui i rendimenti occupazionali dei titoli di studio sono limitati). In generale, comunque, alla problematica della dispersione non si è contrapposta una strategia comprensiva di policy, quanto interventi più limitati basati su piani d'azione circoscritti, con un approccio spesso casuale e frammentato dal punto di vista territoriale (Colombo, 2015). Da ciò deriva il fatto che i miglioramenti nei tassi sopra citati siano comunque continui, per effetto delle numerose iniziative sparse sul territorio, ma non ancora tali da apparire frutto di una efficace logica sistemica. Il rischio è che tale frammentazione, in mancanza di un coordinamento a livello di welfare nazionale, produca risultati selettivi a favore di zone meno deprivate, che tuttavia hanno le possibilità e le condizioni di contesto di progettare azioni efficaci. Questo rimanda a un possibile Matthew Effect, esito non voluto di diverse politiche di investimento sociale, che in Italia assume una forte connotazione territoriale lungo le linee dei due "sottosistemi di welfare" Nord-Sud (Ascoli, 2011). Il progressivo e recente impegno del Ministero (ad esempio i bandi nazionali per progetti di reti scolastiche) sul tema viene visto come un fattore di sostegno e promozione importante, sebbene ancora lungi dall'essere decisivo (Colombo, 2015).

La dispersione in Germania è invece più contenuta, ma rappresenta comunque un'area sensibile: l'ingresso nel mercato del lavoro è infatti molto più difficile per coloro i quali non hanno almeno un titolo di studio secondario superiore, che rappresentano il nucleo dell'altrimenti scarsissima disoccupazione giovanile e il target principale delle politiche dirette a contrastare tale fenomeno (Bosch, 2013). Nell'ambito del sistema di istruzione, si segnala un ampio sviluppo di misure di supporto per studenti attivate dai vari stati, comprendente l'istituzione di procedure diagnostiche sulla cui base individuare target e gruppi sui quali predisporre piani di promozione individuale. Particolare attenzione è posta all'esistenza di un background migratorio (rilevante fattore di svantaggio anche per le seconde generazioni). Nel tentativo di coordinare azioni altrimenti disgregate, nel 2007 la Conferenza Permanente ha adottato un quadro di azione per ridurre il numero di early leavers, cui è seguita l'approvazione di una strategia di promozione per gli alunni *low-performing* nel 2010. Il target è costituito dai giovani che lasciano il sistema di istruzione senza una prima qualificazione educativa generale, e l'obiettivo è assicurare la transizione dalla scuola secondaria inferiore al successivo livello educativo e ridurre il numero dei drop-out dal processo di formazione nel sistema duale (Lohmar & Eickhardt, 2013). Tali provvedimenti prevedono il rafforzamento di azioni di promozione individuale di bambini e giovani svantaggiati, l'intensificazione di incontri orientativi con aziende nell'istruzione secondaria inferiore. Il tema della dispersione trova comunque la sua principale risposta nell'istituzionalizzazione di un variegato sistema di transizione finalizzato a

far sì che anche coloro i quali non riescono ad accedere al sistema duale o alle scuole professionali full-time, possano comunque mantenersi all'interno di un percorso formativo, per quanto scarsamente codificato e meno istituzionalizzato (Solga *et al.*, 2014). Si tratta infatti di varie misure di politica attiva finalizzate ad aumentare le competenze e le opportunità lavorative dei giovani low-achievers (senza però condurre a un diploma di istruzione secondaria superiore), organizzate sulla base di progetti più o meno duraturi e con un grado variabile e non necessariamente alto di integrazione.

7.4. Quale ruolo per l'Università?

7.4.1. Governance e attori coinvolti

I sistemi di Istruzione superiore di Italia e Germania appartengono al modello “continentale”, dove i principali attori sono lo stato (che finanzia il sistema e ne definisce macro-strategie e regole generali) e la corporazione degli accademici (Clark, 1983). Inoltre, entrambi i sistemi di formazione delle competenze sono stati influenzati dal processo di isomorfismo istituzionale connesso all'internazionalizzazione crescente e all'europeizzazione. Il riferimento è in particolare al Processo di Bologna, un processo di riforma dell'HE finalizzato a migliorare l'integrazione dei sistemi di istruzione superiore in Europa, così come l'efficacia e i legami di questi con il mercato del lavoro (Vaira, 2011); ma anche al mutamento del ruolo di coordinamento dello Stato secondo l'approccio della “guida a distanza” (*steering at distance*) dei sistemi di HE, in cui al riconoscimento di autonomia si accompagna un'ulteriore responsabilizzazione delle istituzioni educative (Triventi, 2012).

In Italia la forma tradizionale di governance dell'HE è fortemente centralizzata, ma la debolezza dello stato nazionale si è dovuta misurare con la forza dell'oligarchia accademica dei professori universitari, che hanno spesso goduto di ampie libertà a livello locale (Moscati, 2001). Per quanto riguarda il coinvolgimento di altri livelli di coordinamento verticale, le regioni non costituiscono un livello istituzionale particolarmente rilevante nella gestione del sistema. L'aumento di autonomia istituzionale a livello di finanziamento e istituzione di nuovi corsi dell'università è avvenuto senza intaccarne i meccanismi di governance, cosa che ha contribuito all'espansione senza differenziazione strutturale caratteristica dell'università italiana (Ballarino, 2015b). Negli ultimi anni, lo stato è quindi intervenuto per correggere gli eccessi di uso improprio dell'autonomia da parte degli atenei, intervenendo sulla governance di questi per ridurne le derive corporative ma anche introducendo maggiori vincoli, standard e un'agenzia nazionale di valutazione esterna (ANVUR). In materia di finanziamento, l'Italia si è invece allineata alle principali tendenze europee, con il passaggio a stanziamenti utilizzabili dalle istituzioni con maggiore autonomia e flessibilità rispetto al passato. L'allocazione dei fondi avviene in parte in base a criteri di attribuzione storici, in parte in base a formule più specifiche che coinvolgono anche meccanismi di performance (Triventi, 2015). Queste

evoluzioni contraddittorie hanno mostrato l'incapacità da parte dello stato, ed in particolare del Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca (MIUR), di esercitare un'efficace forma di coordinamento e promozione a distanza del sistema di HE (Moscato, 2015).

Al contrario, in Germania il modello continentale di HE si innesta su un contesto istituzionale di federalismo che comporta la decentralizzazione di molte attività di gestione dell'HE ai Länder. Il sistema si basa inoltre sull'esistenza di alcune istituzioni di coordinamento, tra cui soprattutto la Conferenza dei rettori (HRK) e la già citata Conferenza Permanente (KMK). Dopo che il ruolo del governo federale si era progressivamente ampliato durante il periodo espansivo, in seguito ad un emendamento costituzionale che aveva inserito la responsabilità congiunta dei Länder e del Ministero federale nella gestione dell'HE, la situazione attuale vede una ri-negoziazione della relazione tra Länder e federazione, secondo un principio di "decentralizzazione coordinata" (Traxler, 1996). Mentre le istituzioni intermedie di coordinamento mantengono le loro prerogative, si ha una riduzione del potere decisionale del Ministero che tuttavia controlla e promuove questo cambiamento mantenendo ad esempio la priorità nel finanziamento di base del sistema (*Grundmittel*). Viceversa i singoli stati vedono accresciuta la propria autonomia e capacità decisionale, dal momento che a livello di Land è più facilmente raggiungibile il consenso degli stakeholder necessario per raggiungere decisioni, rispetto a quanto accade a livello federale. In genere, questi cambiamenti hanno prodotto un panorama HE molto differenziato, con grandi differenze tra singoli stati pur all'interno di una generale tendenza all'aumento di autonomia per le singole istituzioni universitarie (Ballarino, 2011). In materia di finanziamento, i fondi provengono dal governo federale ma sono erogati dai singoli stati secondo criteri di ripartizione che rispondono in modo crescente a parametri connessi alla performance (numeri di studenti regolari, numero di laureati o di dottorati, livello dei finanziamenti attratti per scopi di ricerca scientifica). Il rischio di frammentazione è bilanciato anche dal ruolo di coordinamento strategico del sistema esercitato dal Ministero federale in termini di risorse erogate. Quote di finanziamento straordinario derivano infatti da accordi tra stati e federazione finalizzati alla promozione e alla creazione di un'infrastruttura istituzionale per la ricerca di rilevanza sovra-regionale: tra questi rientrano ad esempio l'Iniziativa di Eccellenza per la Promozione della Scienza e della Ricerca nelle Istituzioni di IS tedesche, del 2005, finalizzato alla creazione di centri di eccellenza in grado di competere con le migliori università al mondo; il Patto per la ricerca e l'innovazione del 2005, programma di finanziamenti aggiuntivi per le società di ricerca nazionali; il Patto per l'Istruzione Superiore 2020, del 2007, che si propone di supportare un forte aumento degli studenti HE oltre a mantenere l'efficienza della ricerca e a raggiungere migliori condizioni di studio e qualità nell'insegnamento (Lohmar & Eickhardt, 2013). In Germania il processo di decentralizzazione coordinata ha dunque condotto ad importanti innovazioni nel settore HE, con particolare attenzione allo sviluppo del ramo professionalizzante-applicativo e al rafforzamento occupazionale degli studi

superiori. Questo ha fino ad oggi permesso di conciliare l'espansione degli studi di livello terziario con il valore occupazionale delle qualifiche corrispondenti.

7.4.2. Partecipazione e traiettorie di riforma

Il sistema di HE italiano si caratterizza innanzitutto per un livello di partecipazione relativamente basso, come attestato dagli indicatori presentati nel capitolo precedente. La tassazione è definita dalle istituzioni universitarie, con varie differenziazioni in base, ad esempio, a reddito, contesto socio-economico di provenienza, ambito di studi, merito. L'88% degli studenti universitari di primo e secondo ciclo pagano tasse per partecipare all'HE, l'8% riceve borse di studio sulla base di bisogno economico o merito accademico, sono inoltre previste detrazioni per le famiglie di alcune categorie di studenti. L'espansione della partecipazione al sistema di istruzione è avvenuta soprattutto tra la metà degli anni '60 e la metà degli anni '90, in modo più pronunciato a livello secondario, ed è stata maggiore durante la fase di espansione demografica della popolazione. Dagli anni '90 il numero di immatricolazioni nel sistema di istruzione superiore ha subito un arresto che si traduce in una crescita lenta dei tassi di partecipazione nella popolazione. La riforma dei cicli del 1999 ha prodotto un picco per via dell'attrattività dei nuovi corsi triennali (bachelor), ma questo trend si è poi interrotto nel giro di pochi anni e il numero di immatricolazioni ha ripreso a contrarsi. La fase dell'università di massa (tra il 15 e il 35% della popolazione con un titolo di studio HE) è stata raggiunta solo con i nati negli anni '70, mentre la fase universale (oltre il 35%) non è stata ancora raggiunta (Ballarino, 2015b).

In Germania, la fase dell'università di massa è stata raggiunta già per i nati negli anni '20, come in Danimarca e ben prima della Svezia, ma il passaggio all'HE universale non è ancora avvenuto. La partecipazione non presuppone il pagamento di tasse (ad eccezione di una quota per costi amministrativi). Questa condizione è stata reintrodotta nel 2014, dopo un periodo di maggior libertà in materia concessa dai Länder agli atenei. Sono poi previsti supporti finanziari per studenti in condizione di particolare bisogno (sulla base di reddito, situazione familiare, condizioni abitative e disabilità). Secondo i dati forniti da Eurydice, circa il 25% degli studenti riceve una qualche forma di supporto.

Fino agli anni '60 l'espansione della partecipazione universitaria in Germania ha proceduto a ritmo sostenuto per poi arrestarsi tra il 1975 e il 1985: in questo periodo i tassi di partecipazione sono stabili mentre il numero di studenti aumenta principalmente per via delle dinamiche demografiche del paese. Tra i vari fattori esplicativi di questa "eccezionalità tedesca" (Enders, 2003), il più rilevante ai fini del presente elaborato riguarda l'evoluzione del *VET-HE nexus*: il riferimento è alla perdurante separazione tra i due canali del sistema di *skill formation* tedesco, ovvero i settori dell'istruzione superiore (HE) e dell'istruzione e formazione professionale (VET). L'alta considerazione goduta dal sistema duale nella società tedesca e il timore da parte delle aziende che un eccessivo aumento dei

laureati penalizzasse la posizione degli apprendisti, andando ad intaccare l'organizzazione del lavoro, ha rallentato la promozione dell'HE in termini di risorse investite e di legittimazione dell'università nel dibattito pubblico (Powell & Solga, 2011). Da questo, è possibile spiegare il trend di crescita di livelli di partecipazione a studi superiori significativamente più basso rispetto agli altri paesi europei, con un'inversione di tendenza dopo la riunificazione e un'ulteriore impennata dopo il 2010, in cui i tassi di partecipazione, stante l'attuale dinamica di contrazione della popolazione giovanile, sono aumentati velocemente soprattutto se comparati alla continua diminuzione del numero di apprendisti. La ricerca di un equilibrio tra le due componenti fondamentali del sistema educativo tedesco appare questione non facilmente risolvibile. Se infatti alcuni autori hanno visto nel sistema duale la principale causa della lenta espansione dei livelli di partecipazione all'istruzione superiore in Germania, altri hanno viceversa segnalato come la perdurante pressione cui si trova sottoposto il sistema di apprendistato tedesco da almeno due decenni sia dovuto anche alla crescente concorrenza del sistema universitario (Knuth, 2015b).

Per quanto riguarda la struttura dell'istruzione superiore italiana, essa manca storicamente di differenziazione istituzionale, essendo dominata dall'università: viene infatti generalmente classificato come sistema unitario (Goedgebuure *et al.*, 1996), distinto sia da quelli binari in cui coesistono istituzioni accademiche e professionali (come appunto in Germania), sia dai sistemi unificati che si caratterizzano per l'esistenza di un unico tipo di istituzione formativa con un'ampia varietà di formazione erogata, tra percorsi accademici e professionalizzanti (come nel Regno Unito) (Vaira, 2015).

Ad oggi, il sistema HE in Italia è organizzato intorno al nucleo delle università: sono presenti 96 istituti di istruzione universitaria, di cui 67 statali (Indire, 2014). Il livello di istruzione terziaria è completato, oltre che dall'Alta formazione artistica e musicale (Afam), dall'istruzione e formazione tecnica superiore offerta dagli Istituti tecnici superiori (Its). L'espansione della partecipazione non è stata gestita attraverso la differenziazione istituzionale e la creazione di nuovi percorsi come avvenuto nella maggior parte dei paesi europei (principalmente introducendo scuole post-secondarie professionalizzanti e tecniche con corsi ad alto contenuto praticato finalizzati all'insegnamento di una professione), ma includendo la crescente popolazione studentesca nel sistema universitario tradizionale con un'offerta di corsi a prevalente orientamento accademico e spesso simili tra loro. Questo ha creato un persistente squilibrio non semplicemente quantitativo tra domanda e offerta di istruzione superiore, reso evidente dagli alti tassi di drop out. La recente e continua traiettoria di riforma non ha inciso in modo rilevante su tale configurazione (Ballarino, 2015b). In particolare, la riforma seguita al Processo di Bologna ha visto l'introduzione della differenziazione tra corsi triennali, bachelor, e biennali-magistrali, master con l'intento di aggiornare l'offerta di corsi e qualifiche di livello terziario per meglio adattarsi alla domanda di istruzione superiore proveniente sia dalla più numerosa platea studentesca, sia mercato del lavoro. Tuttavia, la misura non ha dato luogo a

un'effettiva separazione tra programmi accademici e professionalizzanti, tramite la differenziazione tra università e istituti di istruzione superiore a vocazione tecnica. Inoltre ha sofferto di un'implementazione top-down che ha influito negativamente sulla sua efficacia. L'imposizione della struttura 3+2 e i tempi rapidi imposti dal Ministero hanno portato a una sostanziale riproduzione dei precedenti programmi e corsi in forme semplificate (Treelle, 2013; Vaira, 2011), senza promuovere quel ripensamento strutturale che potesse condurre all'effettiva crescita del contenuto professionalizzante degli stessi, risolvendosi in una mancata realizzazione del potenziale di investimento sociale insito nella misura. La riforma ha addirittura diminuito la differenziazione interna del sistema, penalizzando la contemporanea istituzione di corsi professionalizzanti biennali di Istruzione e Formazione Tecnica e Professionale (IFTS) (Ballarino, 2015b). Il risultato è quindi una perdurante assenza di bilanciamento tra corsi accademici maggiormente focalizzati sullo sviluppo personale e creativo dell'individuo e meno preoccupati dei ritorni occupazionali; e corsi più orientati in senso professionalizzante che cercano di adeguarsi alle richieste del mercato del lavoro.

In Germania, il settore dell'istruzione superiore appare diversificato tra un ramo accademico e un ramo applicativo a vocazione professionalizzante, che in realtà presenta a sua volta variazioni interne, come vedremo nel paragrafo successivo. In generale, l'obiettivo delle istituzioni HE è di preparare l'individuo a un'attività professionale, scientifica o artistica in un certo settore o sfera. Le università impartiscono un'educazione maggiormente connessa alla ricerca di base e teorica, mentre le *Fachhochschulen* (università di scienze applicate) enfatizzano maggiormente l'aspetto pratico-applicativo e la connessione con il mondo professionale. Nel settore dell'HE, il numero di istituzioni private è molto limitato rispetto al numero di istituzioni mantenute dai Länder, anche per via della presenza di requisiti minimi e standard performativi per il riconoscimento di istituti non statali. Le università delle scienze applicate sono state introdotte a cavallo tra anni '60 e '70, in buona parte (circa la metà) non sono mantenute dallo stato e, in ragione della forte variabilità in termini di dimensioni, numero di studenti, numero di corsi di studio, hanno una forte connotazione regionale o di specializzazione professionale (come le *Verwaltungsfachhochschulen* per l'amministrazione pubblica). Esistono poi alternative all'istruzione universitaria, come le *Berufsakademie* presenti in alcuni stati o le *Fachschulen*, cui si accede con una qualifica per l'ingresso nell'istruzione superiore, che rappresentano una continuazione dei principi del sistema duale.

Durante gli anni '90, un punto cruciale della strategia di promozione dell'HE in Germania è stato individuato nella ulteriore riforma strutturale dell'HE, con enfasi posta sulla differenziazione tra corsi di studio che qualificano per l'ingresso in una professione e la formazione invece di personale accademico, così come l'espansione del campo applicativo (con l'obiettivo, non ancora raggiunto, di raccogliere il 40% dei nuovi ingressi nell'HE) (Treelle, 2013). Il processo di Bologna ha quindi accresciuto una spinta alla differenziazione già in atto iniziata negli anni '70 con l'istituzione delle *Fachhochschulen*, innestandosi ad esempio sulle esperienze di ristrutturazione dell'istruzione

superiore nella Germania dell'Est, cui furono trasferite le strutture dell'HE della Germania Ovest (Ballarino, 2011). L'implementazione della riforma del 1998 è stata diluita in 8-10 anni, inoltre alle facoltà e dipartimenti è stata concessa una certa flessibilità nell'organizzazione dei nuovi corsi pur nel mantenimento della struttura bi-livello e di un percorso complessivo di 5 anni per ottenere il Master. In un sistema di qualifiche consecutive, i programmi di primo ciclo (6-7 semestri, 3 anni) forniscono una prima qualifica per l'accesso a una professione e una qualifica per la carriera di studi intrapresa. La qualifica successiva è ottenibile dopo corsi di studio 2-4 semestri. Per i requisiti di ammissione, sono necessari generalmente un certificato per l'accesso all'HE (*Allgemeine o Fachgebundene Hochschulreife*).

7.5. L'educazione terziaria a vocazione professionale

7.5.1. In continua evoluzione: la moltitudine dei percorsi in Germania

Tra gli anni '60 e '70 emerge in Germania la volontà di promuovere il sistema di istruzione secondaria superiore e l'HE, per rispondere alle sfide della concorrenza globale in campo economico e scientifico. Da ciò è derivato innanzitutto il forte aumento della scolarizzazione della popolazione tedesca, soprattutto nell'istruzione secondaria, che ha condotto in tempi relativamente brevi agli alti tassi di partecipazione documentati nel capitolo precedente. L'aumento, più graduale, ha poi riguardato anche la partecipazione al settore universitario. Tra il 1969 e il 1972 sono state istituite in tutti i Länder tedeschi le Università di scienze applicate, o *Fachhochschulen*. L'accordo sulla standardizzazione nel campo del sistema delle *Fachhochschulen*, siglato in sede di Conferenza Permanente, ha definito tali istituti, formati da scuole di ingegneria e altri istituti comparabili, come istituzioni separate nel settore HE. Attraverso una diversificazione del settore universitario sono state quindi sviluppate nuove tipologie di istruzione superiore, finalizzate a fornire corsi più brevi e mirati al lavoro con particolare attenzione all'applicazione pratica, come alternativa all'intrapresa di un percorso di studi universitari tradizionali incentrato su conoscenza scientifica e ricerca. Le università di scienze applicate costituiscono oggi una realtà molto estesa, che copre circa un terzo del totale degli iscritti all'HE (880.000 studenti per 241 istituti, contro 1.713.000 iscritti nelle 182 università o istituzioni simili nel 2013). Per l'accesso è necessaria la maturità per *Fachhochschulreife*, che si può ottenere conseguendo l'*Abitur* o frequentando alcuni istituti professionali (*Fachoberschule, Fachschule*). È inoltre possibile l'accesso per individui che hanno conseguito qualifiche professionali avanzate nel sistema duale (per esempio i *Meister*) o una comprovata esperienza nel proprio campo professionale. I titoli ottenuti alla conclusione dei corsi sono, conformemente alle classificazioni del Processo di Bologna, il *Bachelor* e il *Master*. Di norma, un semestre del corso è dedicato ad attività di stage in un'impresa o in un'altra organizzazione (*Praxissemester*), dove gli studenti si creano contatti con i

potenziali datori di lavoro. L'attenzione all'esperienza pratica si riflette inoltre nel personale insegnante (devono possedere qualifica accademica e esperienza professionale), così come nello sviluppo di corsi e progetti di ricerca applicata. La connessione con il mercato del lavoro è accresciuta da uffici di consulenza universitari e agenzie per l'impiego.

Le *Berufsakademien* rappresentano invece una realtà molto più ristretta ma estremamente significativa, in quanto sorta di estensione modello duale di formazione professionale all'istruzione superiore (Treille, 2013). Le *Berufsakademien*, o accademie professionali, sono istituzioni che integrano attività lavorativa e studio superiore, istituite inizialmente nel Land del Baden-Württemberg. Si tratta di uno stato ad alta industrializzazione dipendente da manodopera qualificata (sia per grandi che per medio-piccole imprese), dove il calo delle iscrizioni ai corsi universitari MINT (matematica, ingegneria, scienze naturali e tecnologia) e il timore di una contrazione della forza lavoro di livello intermedio, ha portato alla creazione di istituti ibridi che offrono una formazione professionale inferiore ai corsi delle università di scienze applicate, ma superiore alla tradizionale formazione duale superiore. Le *Berufsakademien* integrano la formazione in azienda con la frequenza di un corso di studi: lo studente deve iscriversi al corso e contemporaneamente stipula un contratto retribuito di apprendistato con un'impresa partner dell'accademia. La divisione del finanziamento tra stato e fondazioni per la formazione ripercorre quella esistente nell'ambito del sistema duale. Le *Berufsakademien* non sono diffuse in tutti gli stati della Federazione: nel 2013 contavano 12.000 studenti. Simili forme di studio duale (*Duales Studium*) sono state poi adottate anche da Fachhochschulen e università, come percorsi formativi ibridi che mirano a collegare l'importanza della formazione work-based del sistema duale con l'educazione post-secondaria e terziaria (Graf, 2014; Ebner *et al.*, 2013). In generale gli studi duali includono periodi di frequenza in un'istituzione post-secondaria o terziaria, periodi di pratica in un'azienda e spesso anche la frequenza di una scuola professionale part-time: in Germania, nel 2013, oltre 700 corsi di studio offrivano una combinazione di formazione interna ad aziende e negli istituti educativi, per un totale di quasi 65.000 iscritti. Al termine del corso, solitamente della durata di 3 anni, gli studenti conseguono allo stesso tempo un diploma professionale e un diploma di istruzione superiore (Bachelor o Master) (BIBB, 2015). Il fatto che tali corsi siano meno diffusi nelle università (meno di 900 studenti in tutto il paese) è riconducibile alle maggiori flessibilità di *Berufsakademien* e Fachhochschulen nelle organizzazioni dei corsi, in modo da venire incontro alle necessità delle imprese e alle difficoltà di conciliare formazione in azienda, formazione in un istituto professionale e corso di HE (spesso questi corsi nell'ambito degli studi duali vengono infatti organizzati durante le ore serali o nei finesettimana). Inoltre il fatto che i docenti abbiano forti legami con il mondo professionale favorisce la creazione di network e collaborazioni con il tessuto economico e consolida i collegamenti tra istituzione educativa e mercato del lavoro: per essere docente in una Fachhochschule occorre infatti aver maturato almeno cinque anni di esperienza professionale attinenti alla materia di insegnamento; i docenti in una

Berufsakademie sono invece per il 60% lavoratori qualificati che hanno un incarico di insegnamento part-time. Da queste condizioni derivano corsi di studi flessibili e aderenti al mondo del lavoro e delle imprese, in grado di formare personale preparato anche a livello teorico per posizioni manageriali in attività imprenditoriali che affrontano con prodotti qualitativamente sviluppati una concorrenza globale (Treelle, 2015).

Questi programmi scontano un'ampia varietà di forme organizzative (più che di contenuti, solitamente concentrati nell'ambito delle scienze economiche, ingegneristiche e informatiche) ed in questo senso differiscono dalla forte istituzionalizzazione che caratterizza la formazione professionale duale secondaria (Graf, 2014). La loro origine è infatti molto recente e si interseca con la differenziazione della configurazione istituzionale dell'HE tedesca: la responsabilità degli istituti di istruzione superiore attiene ai Länder (e questo spiega, ad esempio, la diffusione solo parziale delle Berufsakademie) ed inoltre ogni istituto statale ha ampi margini di autonomia nella regolamentazione e attuazione delle proprie competenze, nonché nella gestione dei rapporti con la società (imprese, organizzazioni di categoria, enti locali). Occorre sottolineare, infine, come la nascita di tali programmi sia avvenuta per iniziativa delle imprese, alla ricerca di personale sempre più qualificato ma al contempo dotato di esperienza e competenze pratiche per la gestione di una produzione *skill-intensive*. Un contesto economico produttivamente vivace che esprime una domanda di lavoro qualificato quale quello tedesco e l'alto valore attribuito alla formazione duale da parte del mondo delle imprese, hanno rappresentato dunque due fattori di innesco imprescindibili. In questo caso l'attore statale è entrato in gioco solo successivamente, dando origine a un processo di istituzionalizzazione dello strumento ancora in divenire.

Il variegato panorama dell'istruzione terziaria a vocazione professionale include anche la possibilità di innestare, sulla base di una formazione professionale secondaria nel sistema duale, ulteriori moduli formativi: queste qualifiche di formazione professionale avanzata (*Meister, Techniker, Fachwirt*) possono essere ottenute attraverso varie vie che combinano esperienza lavorativa e corsi tenuti dalle Camere o in appositi istituti come le *Fachschulen*. Negli ultimi anni, gli stati e il governo federale hanno posto particolare attenzione alla promozione di tali opportunità formative e al collegamento tra queste e il sistema istruzione superiore. Nel 2009 infatti la Conferenza Permanente ha stabilito appositi criteri per consentire il passaggio all'università a chi ha una qualifica VET avanzata. Inoltre in Germania, nel 2012, le qualifiche di *Meister* o *Techniker* sono state riconosciute come equivalenti a un titolo di Bachelor. Nell'ottica dell'occupabilità, la formazione continua sta assumendo un ruolo sempre più importante nel mercato del lavoro tedesco e costituisce un mondo decisamente ramificato e vario, con un livello comparativamente basso di regolazione da parte degli stati e del governo federale: ciò è dimostrato dall'integrazione, ancora parziale ma in progresso, con il sistema della qualificazione formali rilasciate nell'ambito VET (Bosch, 2015b).

Concludendo, il ramo professionalizzante dell'istruzione superiore tedesca propone uno spettro di soluzioni che derivano spesso dalla vitalità di attori del mondo economico e si traducono in un livello ancora comparativamente basso di regolazione e istituzionalizzazione (CEDEFOP, 2014b). Peraltro, tale aspetto si traduce nella difficile posizione della Germania nell'ambito della comparazione internazionale: tali moduli e corsi vengono classificati in modi spesso differenti, suggerendo che le statistiche relative al conseguimento di titoli terziari possano avere degli "angoli bui" (BIBB, 2010) e mancare nel cogliere questa varietà, sottostimando la dimensione del settore HE. Ne deriva inoltre, da parte degli esperti, una critica rispetto alla formulazione di generiche spinte e "infamous" (Knuth, 2015b) raccomandazioni di policy dell'OECD finalizzate alla crescita del settore universitario, che non terrebbero invece conto della particolare conformazione istituzionale del sistema di transizione scuola-lavoro tedesco. Nella prospettiva dell'investimento sociale, questo particolare sviluppo del settore terziario, che difficilmente si può cogliere dalle statistiche comparate, costituisce un legame flessibile e mobile con il mercato del lavoro in grado di coniugare formazione ed esperienza pratica e una specificità del sistema tedesco, trovando spesso origine nelle esperienze del processo collettivo di formazione delle competenze e quindi nel modello corporativo.

7.5.2. Il dominio della formazione accademica nell'HE italiana

A differenza di quanto accaduto in Germania e, con altri tempi e modalità, nella maggior parte dei paesi europei, il settore terziario dell'HE italiano è rimasto fino ad oggi sostanzialmente unitario, caratterizzato dal dominio del filone accademico-universitario e dal sottosviluppo dell'istruzione post-secondaria e terziaria a vocazione professionale. Quanto descritto sinteticamente dagli indicatori presentati nel precedente capitolo rispetto alla scarsa integrazione tra istruzione e lavoro trova un proprio riflesso evidente in questa configurazione istituzionale.

Come detto, l'introduzione del modello del 3+2 è risultata inefficace. L'implementazione ha impedito il ridisegno di corsi e programmi e conducendo piuttosto alla riproduzione di quelli esistenti. La maggior parte dei percorsi triennali è considerata tappa propedeutica per il proseguimento degli studi, tanto che il 58% dei laureati triennali sceglie di proseguire in un corso magistrale (ANVUR, 2013). Il coinvolgimento delle imprese e di altri attori economici è piuttosto eterogeneo a seconda dei settori ma in genere resta piuttosto basso. Peraltro, la composizione del settore industriale italiano e la piccola dimensione di gran parte delle aziende rende loro più difficile esercitare un ruolo attivo e di interazione con l'università, rispetto a quanto accade in altri paesi (Ballarino, 2015b). In una situazione in cui mancano tradizioni di collaborazione e l'interlocutore, l'università generalista, appare spesso lontano dagli obiettivi e dalle dimensioni "scalari" di ragionamento degli attori economici della piccola impresa. Resta inoltre molto limitato il grado di coinvolgimento delle parti sociali e anche degli

enti locali nella progettazione e disegno dei corsi, soprattutto per via dell'assenza di tradizione di collaborazione nella gestione del sistema HE.

Il risultato è un panorama frammentato, più che istituzionalmente diversificato, in cui l'istruzione tecnica superiore trova spazio in alcuni corsi di laurea triennali solitamente in università che già avevano sviluppato percorsi molto specialistici (come i preesistenti diplomi a fini speciali per professioni paramediche e infermieristiche o alcune facoltà di ingegneria e economia nelle regioni settentrionali). Ne deriva il ritratto di un'offerta formativa fortemente sbilanciata in senso generalista, con scarso coinvolgimento degli attori locali maggiormente insediati nel territorio e invece allungamento dei tempi di transizione ed aumento dei tassi di abbandono. La riforma del 1999 ha inizialmente generato un forte aumento delle immatricolazioni, che si è tuttavia spento negli anni a seguire. Nel momento della prima implementazione, la cornice temporale della riforma (Bonoli, 2007) ha fatto sì che i corsi triennali entrassero in competizione con i nuovi programmi IFTS di istruzione e formazione tecnica e professionale, corsi professionalizzanti di livello post-secondario della durata di due anni introdotti proprio nel 1999, che dovevano essere organizzati a livello regionale con ampia partecipazione delle parti sociali. L'obiettivo di creare un ramo professionalizzante dell'HE è stato poi ripreso nel 2008, con l'istituzione degli ITS (istituti tecnici superiori): corsi della durata di 2 anni istituibili all'interno di una Fondazione di partecipazione costituita da almeno una scuola, una struttura di formazione professionale, un'impresa, un dipartimento universitario e un ente locale. È dunque prevista l'esistenza di un legame istituzionale forte tra istruzione, enti locali e attori economici, allo scopo di coordinare e co-progettare un'offerta formativa estremamente flessibile di tecnici superiori formati a livello post-secondario per rispondere alle esigenze provenienti dal mondo del lavoro. L'introduzione di un dispositivo di governance come la fondazione di partecipazione, che prevede un'integrazione tra filiera produttiva e formativa e gli incrementi del numero di studenti (3.172 nel 2013), rendono gli ITS una realtà in espansione e crescita per quanto ancora poco sviluppata, in termini assoluti, sul territorio nazionale. Gli ITS modificano in modo potenzialmente rilevante l'assetto istituzionale di HE italiano, prevedendo corsi brevi e fortemente legati alle richieste del panorama economico, numerose attività di tirocini aziendali, didattica laboratoriale e visite in imprese del territorio. Al termine dei due anni, lo studente consegue un diploma di tecnico superiore classificato a livello ISCED 5, ovvero appartenente al ciclo breve dell'istruzione terziaria (Eurydice, 2015).

L'introduzione degli ITS rappresenta un elemento di innovazione riconducibile all'approccio dell'investimento sociale, in virtù della centralità attribuita all'innalzamento di competenze e capacità dell'individuo in un'ottica di integrazione con il mercato del lavoro per raggiungere un più alto grado di competitività economica e benessere sociale. In questo l'Italia si inserisce in un trend di riforma già ampiamente consolidato a livello europeo, che abbiamo visto aver raggiunto importanti gradi di sofisticazione e complessità in Germania, mirato alla formazione di profili tecnico-professionali a

medio-alta qualificazione che appaiono potenzialmente in linea con i fabbisogni di un sistema produttivo di piccola-media imprese, che solitamente fatica a rapportarsi con una dimensione di formazione più generalista e votata alla ricerca quale quella universitaria. La governance mista del sistema, così come il ruolo centrale della formazione sul posto di lavoro, possono fornire ulteriori opportunità in tal senso. Al contempo, l'ineguale distribuzione sul territorio e gli elementi di fragilità istituzionale dovuti alla recente introduzione risultano evidenti (Arlotti & Lattarulo, 2015). Questo richiama la centralità del welfare state, nelle sue articolazioni centrali e locali, per la promozione e sviluppo della misura, a partire dalla necessità di stabilizzare i finanziamenti di quello che dovrebbe costituire un ramo autonomo del sistema italiano di istruzione superiore. Al momento, gli ITS hanno un forte potenziale innovativo, ma la loro compiuta istituzionalizzazione come autonomo ramo professionalizzante dell'istruzione superiore italiana deve ancora realizzarsi.

7.6. Conclusioni: quali esiti sul mercato del lavoro?

In questo capitolo sono stati analizzati i setting istituzionale e i principali sviluppi di policy dei sistemi di istruzione e formazione professionale (o skill system) di Italia e Germania, ovviamente rispetto al focus del presente elaborato, ovvero la transizione dall'istruzione al mercato del lavoro secondo una prospettiva di investimento sociale.

Partendo dalla scuola secondaria superiore, entrambi i paesi hanno raggiunto lo stadio della partecipazione universale ma sono interessati da livelli intermedi di stratificazione orizzontale (transizione ritardata ma fortemente influenzata da origini sociali e dualismo territoriale; permanere dell'early tracking in Germania). La questione della trasmissione intergenerazionale delle disuguaglianze e il fenomeno dei drop out risultano quindi ancora questioni delicate per i sistemi educativi analizzati. Infine, l'analisi evidenzia una forte differenza in termini di orientamento professionalizzante e legami con il mondo del lavoro, connotati scarsamente presenti in Italia che invece caratterizzano la scuola secondaria superiore tedesca.

Per quanto riguarda l'HE, entrambi i paesi sono stati interessati da processi di isomorfismo istituzionale. Nel caso italiano, la debolezza dello stato centrale si è risolta nell'incapacità di fungere da guida di un sistema con sempre maggiori autonomie degli atenei, attraverso una serie di riforme continue ma contraddittorie (Ballarino, 2011). Il risultato complessivo è stato quello dell'espansione della partecipazione senza differenziazione strutturale, anche in seguito all'introduzione della differenziazione *bachelor-master*. In Germania, il processo di decentralizzazione coordinata si è innestato in una differente struttura di competenze, in cui il protagonismo degli stati ha contribuito ad innescare dinamiche di differenziazione istituzionale che, anche per la necessità di gestire gli equilibri del VET-HE nexus, hanno visto soprattutto il forte e variegato sviluppo del ramo professionalizzante, con conseguente crescita del coinvolgimento di parti sociali e imprese nella gestione dell'istruzione

superiore. In Italia, l'HE è ancora dominata dall'università (con l'eccezione degli ITS) e presenta una spiccata connotazione accademica dell'offerta formativa, con scarso coinvolgimento di imprese e parti sociali.

I deboli e frammentati legami con il mercato del lavoro dell'HE italiano possono dare una parziale spiegazione agli scarsi e decrescenti ritorni occupazionali dei titoli di studio terziari in chiave comparata. Questo resta vero, sebbene in chiave relativa i titoli secondari superiori in Italia abbiano visto un deteriorarsi dei rendimenti ancora più pronunciato, con un effetto di spiazzamento dei diplomati ad opera dei laureati, che non trovando lavori altamente qualificati spesso accettano valori mediamente qualificati (da qui anche la crescita dell'*overeducation*) (Ballarino, 2015b). Bisogna tuttavia sottolineare come questi esiti siano influenzati anche alla configurazione del sistema produttivo, che esprime una domanda di lavoro in genere scarsamente qualificata, e che sembra richiedere lavoratori con esperienza pregressa più che giovani laureati (Trivellato & Triventi, 2015). Inoltre, è stato osservato come gli imprenditori di imprese medio-piccole siano spesso poco inclini e diffidenti ad assumere laureati (Reyneri, 2005). Viceversa, in Germania gli alti rendimenti dei titoli terziari risultano da una complementarietà istituzionale di *high-skilled equilibrium* (Hall & Soskice, 2001) che, in un contesto di aumento delle qualificazioni richieste dai datori di lavoro, trova eco nella presente differenziazione istituzionale dell'HE. Accanto a ciò, tuttavia, occorre considerare l'esistenza di un crescente settore low-skilled a bassi salari, anche in conseguenza delle forti spinte verso liberalizzazione e flessibilizzazione di cui tratteremo nei prossimi capitoli.

Capitolo 8. Diventare “duali”? Struttura e riforme dei sistemi VET

8.1. Introduzione

Sul piano empirico, i giovani rappresentano in Italia un gruppo outsider sul mercato del lavoro, come dimostrato dagli alti livelli di disoccupazione giovanile, ma anche della larga diffusione di impieghi atipici con alto rischio di precarietà. Queste condizioni di difficoltà trovano importanti collegamenti con gli scarsi investimenti (e la scarsa efficacia degli stessi) in termini di input (spesa per educazione e partecipazione della popolazione) e output (*attainment* e *achievement*) del sistema educativo. La Germania presenta bassi livelli di disoccupazione giovanile ma soprattutto un migliore profilo occupazionale in termini di qualità dell'occupazione. A tali aspetti si affiancano una forte partecipazione soprattutto nell'istruzione secondaria, connessa a un'ulteriore caratteristica distintiva, ovvero l'integrazione di sistema educativo e mercato del lavoro. In questo senso, la situazione dell'Italia appare invece caratterizzata da deboli collegamenti tra filiere produttive e formative (Gentili, 2013), che costituiscono il fondamento delle iniziative di raccordo scuola-lavoro.

In questo capitolo, ci soffermeremo sui sistemi di formazione delle competenze in Italia e Germania: rifacendosi a quanto detto nel capitolo precedente sulla configurazione istituzionale dei sistemi educativi dei due paesi, l'analisi si focalizzerà sulla formazione professionale e sul nesso tra VET e HE, con una particolare attenzione volta a tracciare relazioni e responsabilità tra attori pubblici e privati.

Ci chiederemo quindi quali siano le principali caratteristiche del sistema VET in Italia e quale sia stato il ruolo delle recenti riforme nel cercare di costituire un “sistema duale” efficace nel combinare istruzione e lavoro al fine di ridurre il “doppio svantaggio” dei giovani nel mercato del lavoro contemporaneo (Ryan, 2008). Cercheremo quindi di confrontare per contrasto le differenti forme di educazione “duale” caratterizzanti Italia e Germania, sottolineando le diversità nella strutture istituzionali e nei conseguenti sviluppi di policy, al fine di enfatizzare le differenti logiche sottostanti i sistemi di transizione scuola-lavoro.

8.2. VET nell'istruzione secondaria italiana

In Italia il sistema di istruzione secondaria è caratterizzato da un dualismo scarsamente bilanciato tra la filiera generalista e orientata alla prosecuzione degli studi all'università, e la filiera della formazione professionale. Il secondo ciclo del sistema di istruzione e formazione (scuola secondaria superiore) comprende il percorso generalista (licei) o quello dell'istruzione professionale (istituti tecnici o

professionali), entrambi a responsabilità statale; oppure il percorso dell'istruzione e formazione professionale a responsabilità regionale (IeFP).

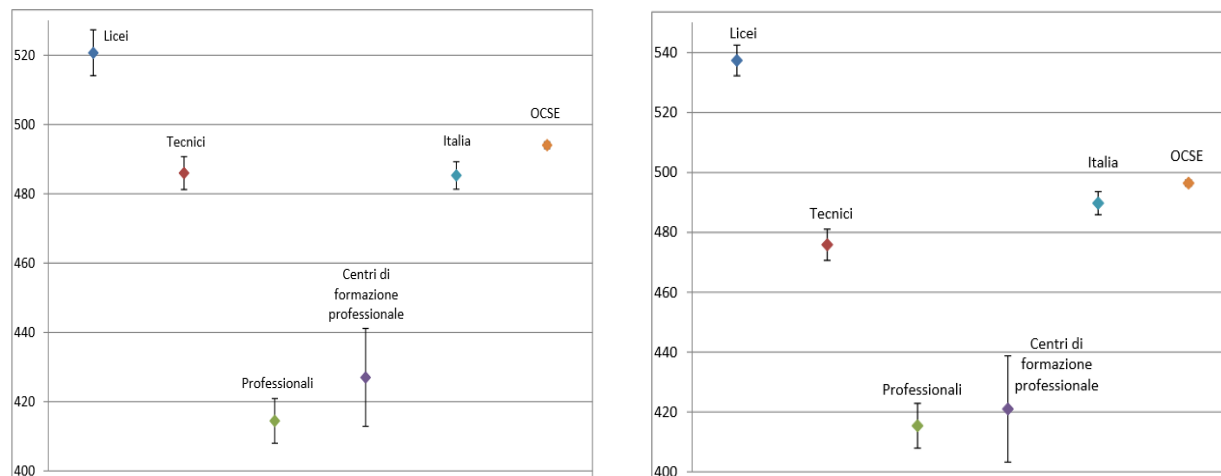
La riforma costituzionale del 2001 ha infatti modificato il ruolo delle istituzioni locali nel campo dell'educazione, assegnando alle regioni la responsabilità esclusiva per la formazione professionale. Ciò non ha tuttavia condotto al trasferimento della formazione professionale dallo Stato alle regioni, ma all'istituzione di una filiera di formazione professionale regionale definita nelle sue linee essenziali dal Ministero ma gestita dalle istituzioni regionali, in parte parallela rispetto a quella nazionale. La riforma Gelmini del 2008 è ulteriormente intervenuta per ridisegnare i confini interni al sistema VET, diminuendo i contenuti tecnico-professionali dell'insegnamento negli istituti tecnici e professionali e abolendo il diploma di 3 anni conseguibile negli istituti professionali (Ballarino, 2015a).

L'IeFP regionale è costituito da attori che partecipano ai bandi emanati dalla Regione per l'organizzazione dei corsi. Questi ultimi possono essere tenuti all'interno di istituzioni formative riconosciute dalla regione, o da istituti scolastici di livello secondario (professionali) che, seguendo le indicazioni regionali per l'organizzazione della formazione professionale, costituiscono corsi in *sussidiarietà complementare o integrativa* (Isfol, 2015b).

Guardando ai rapporti tra le filiere del sistema secondario in termini di iscrizioni, si può notare un deciso schiacciamento verso l'educazione generalista e liceale: nel 2015 circa il 50% dei nuovi iscritti si è infatti concentrato in tale comparto. Inoltre, il sistema della formazione professionale appare interessato da un processo di *liceizzazione* o *accademizzazione*, che implica un progressivo indebolimento della componente professionalizzante della filiera VET (Trivellato & Triventi, 2015), la quale finisce così per divenire una forma ibrida che tende a replicare in modo crescente contenuti e modalità di insegnamento del percorso liceale. Il processo di liceizzazione emerge anche dalle competenze sviluppate dagli alunni. I risultati del test PISA disaggregati per la tipologia dell'istituto di provenienza mostrano infatti come il sistema di istruzione secondaria a tre filiere abbia poco a che fare con la differente distribuzione delle competenze tra gli individui, specialmente guardando alle performance di livello più basso (Figura 8.1, si veda anche: Ballarino & Checchi, 2007). I dati mostrano una considerevole sovrapposizione tra i punteggi raggiunti dagli iscritti alla formazione professionale statale e regionale. Si nota inoltre una rilevante distanza tra istituti professionali e istituti tecnici, che assumono una posizione intermedia tra l'istruzione liceale e quella di istituti e centri professionali. L'elaborazione dei dati MIUR sulle nuove iscrizioni 2015 nel sistema VET ci consente infine di sottolineare come la logica di un'istruzione tendenzialmente generalista e *academic-oriented* abbia un peso rilevante, se non preponderante, all'interno della formazione professionale: nel 2015, il 55% dei nuovi ingressi nel sistema VET si è iscritto in un istituto tecnico (la tipologia di scuola più interessata

dalla liceizzazione), il 33% in un istituto professionale e l'11% in un centro di formazione professionale o comunque in un corso di leFP a sussidiarietà complementare⁹.

Figura 8.1: Performance media in Matematica e Comprensione per tipologia di scuola, Italia 2012



Fonte: elaborazione INVALSI su dati PISA-OECD 2012

Concludendo su questo punto, la filiera della formazione professionale in Italia non appare ancora pienamente sviluppata rispetto alle proprie potenzialità di anello strategico di raccordo tra istruzione e lavoro. Il sistema VET è infatti fortemente sbilanciato verso il filone dell'educazione generalista, con una viceversa accresciuta separazione rispetto al mondo del lavoro. Nell'interpretazione di Ballarino (2013), questa debolezza della formazione professionale è ricollegabile a due principali motivazioni.

Il primo motivo rimanda alla configurazione istituzionale del sistema, segmentato lungo le dimensioni della responsabilità istituzionale e della frammentazione territoriale, più che secondo una dimensione di distribuzione delle competenze. Le alte aspettative che avevano accompagnato l'istituzione della leFP come filiera fortemente professionalizzante in cui partecipassero attori non necessariamente pubblico-scolastici e in grado di stabilire connessioni più strette con il mercato del lavoro locale (le istituzioni formative), non sono state infatti seguite da una complessiva riconfigurazione del sistema. La riforma Costituzionale del 2001 non ha portato a una radicale innovazione del sistema di formazione professionale, ma piuttosto all'affiancarsi di un nuovo sistema, l'leFP regionale, attraverso un meccanismo di *layering* e aumento della complessità. Infatti, le successive riforme del 2003 e 2010, che pure si erano poste l'obiettivo di una razionalizzazione del sistema VET, non hanno condotto alla creazione di un'unica filiera scolastica centralizzata contrapposta a una filiera leFP gestita interamente dalle regioni. Inoltre, la mancanza di adeguate e stabili fonti di finanziamento (vista la volatilità dei finanziamenti regionali, vincolati a bandi e quindi spesso irregolari nel tempo) e il debole coordinamento tra regioni nella regolazione della materia, hanno generato un'ampia variabilità tra

⁹ I dati delle iscrizioni comprendono possibili sovrapposizioni, date dalla non completa integrazione dei dati di ingresso nel sistema leFP rispetto a quello delle iscrizioni on-line del Miur.

territori. Ad esempio, le istituzioni formative riconosciute dalle regioni - che in base a recenti stime (Isfol, 2015a) sembrano conferire maggior opportunità occupazionali rispetto ai corsi di IeFP realizzati in regime di sussidiarietà - hanno una diffusione fortemente disuguale sul territorio nazionale, cosa che implica importanti differenze di opportunità per gli individui, a seconda della regione di origine. In questo caso quindi, la frammentazione della configurazione istituzionale fa sì che una politica di investimento sociale (formazione professionale fortemente ancorata al contesto locale) finisca per riprodurre e potenzialmente rafforzare le linee di segmentazione territoriale che abbiamo visto caratterizzare, nei capitoli precedenti, lo sviluppo economico, le condizioni occupazionali giovanili e gli output del sistema educativo in termini di competenze. Sebbene non vi siano al momento stime precise a riguardo, sembra quindi configurarsi un *Matthew effect* di rinforzo delle disuguaglianze dovuto alla mancanza di precondizioni necessarie all'efficacia di una strategia di investimento sociale (Kazepov & Ranci, 2016).

La seconda ragione alla base del limitato sviluppo del sistema VET italiano sta nella separazione di lungo periodo tra scuole e aziende, come risultato di una radicata percezione culturale di separazione tra studio e lavoro, tra attività intellettuale e attività manuale, tra momento culturale e momento professionalizzante (Ballarino & Checchi, 2013). Questo elemento rappresenta un tratto contestuale che ha fortemente caratterizzato lo sviluppo storico e il processo di riforma del sistema educativo italiano (per una dettagliata ricostruzione storica, vedasi: Pattarin, 2013). Particolarmente significativa in questo senso è stata ad esempio l'abolizione dei consigli amministrativi all'interno degli istituti professionali, che erano composti anche da rappresentanti delle aziende locali, come conseguenza del fatto che queste scuole avevano spesso origini private¹⁰.

Dopo i falliti tentativi di riorganizzazione del sistema VET attraverso una differente ripartizione delle competenze di regioni e stato centrale, il più recente intervento di riforma della "Buona Scuola" così come il Jobs Act, hanno posto al centro dell'attenzione la questione della separazione tra educazione e lavoro, nonché l'incapacità del sistema VET di fungere da principale punto di raccordo tra tali ambiti. Questo obiettivo è stato perseguito attraverso la modifica di due strumenti di policy: l'alternanza scuola-lavoro e l'apprendistato.

8.3. La via italiana al sistema duale: le riforme dell'apprendistato e dell'alternanza scuola-lavoro

8.3.1. Il sistema italiano di apprendistato

In Italia l'apprendistato, pur essendo un contratto a causa mista che coniuga formazione e lavoro, occupa una posizione ibrida e solo in parte inscrivibile nel sistema di istruzione e formazione tecnica e

¹⁰ Tali istituti erano stati inizialmente fondati da imprenditori privati e solo successivamente sono stati poi inclusi nel sistema pubblico nazionale.

professionale iniziale. Nel paragrafo ne ripercorriamo le principali tappe di riforma, per tracciare un quadro di quelle che oggi sono le sue principali caratteristiche.

Nel nostro paese l'apprendistato ha una lunga storia, essendo stato introdotto già nel 1955, ma ha sofferto di un lungo declino a causa della de-industrializzazione del sistema economico (Anastasia, 2013). A partire dalla seconda metà degli anni Novanta, l'apprendistato italiano è stato posto al centro dell'attenzione di numerosi provvedimenti legislativi. In risposta agli alti livelli di disoccupazione giovanile e dispersione scolastica, tale strumento è stato caricato di importanti aspettative riguardanti la gestione delle transizioni scuola-lavoro, la lotta all'abbandono scolastico e la preparazione dei giovani per lo svolgimento di lavori qualificati. Nel 1997 la legge Treu ha elevato il limite di età per l'assunzione da 20 a 24/26 anni, abolendo inoltre i vincoli settoriali al suo utilizzo. La conseguente espansione del numero di apprendisti ha fatto emergere l'esigenza di distinguere una pluralità di percorsi di accesso a questo strumento. La riforma Biagi ha infatti modificato profondamente l'istituto, ampliandone ulteriormente la platea di riferimento e includendo le fasce più qualificate, i laureati. L'apprendistato è stato articolato in tre livelli, introducendo una caratteristica strutturale del sistema italiano destinata a durare tutt'oggi. Le tre tipologie si differenziano in modo rilevante soprattutto per l'integrazione tra la componente formativa e lavorativa. L'apprendistato di secondo livello conduce a una qualifica contrattuale professionale definita dalla contrattazione collettiva, e si organizza principalmente intorno ad attività formative sul posto di lavoro, con ulteriori moduli formativi esterni all'azienda forniti dalle regioni. Non comporta il raggiungimento di un titolo di studio, non è integrato nel campo dell'istruzione e formazione professionale iniziale, ma ha caratteristiche più vicine alle origini dell'apprendistato italiano. Gli apprendistati "scolastici" o formativi, di primo e terzo livello, sono invece mirati al conseguimento di un titolo di studio di livello secondario superiore o terziario e di una qualifica professionale, per mezzo di una strutturata alternanza scuola-lavoro che prevede un ampio monte ore di formazione in azienda.

La riforma Biagi si iscriveva all'interno di una dinamica di espansione dell'istituto, tuttavia la complessa architettura istituzionale prefigurata ha incontrato forti difficoltà di implementazione. Da un lato, la riforma costituzionale che ha assegnato alle regioni competenza esclusiva rispetto alla formazione professionale ha fatto sì che l'apprendistato (in quanto ibrido di formazione e lavoro) sia divenuto oggetto di controversie tra Stato e regioni, con quest'ultime a spingere per ulteriori decentralizzazioni del sistema. Dall'altro, la variabilità delle regolazioni regionali si è intrecciata e parzialmente sovrapposta a ulteriori interventi legislativi sullo strumento, con un conseguente aumento della frammentazione normativa. Questi elementi di criticità sono stati inoltre acuiti dall'impatto della crisi economica, che tra 2008 e 2009 ha fortemente contribuito all'inversione della tendenza espansiva perdurante da oltre un decennio.

Nel tentativo di rilanciare il contratto di apprendistato, il decreto legislativo 167 del 2011 ha riformato la disciplina dell'apprendistato, abrogando la normativa preesistente e riunendo in un Testo Unico

(TU) le precedenti norme che erano intervenute nella regolazione dell'istituto. Il TU ribadiva la centralità dell'apprendistato nelle strategie di inserimento lavorativo, definendolo un contratto di lavoro a tempo indeterminato finalizzato al duplice obiettivo (causa mista) della formazione e occupazione dei giovani. Dopo il periodo formativo tuttavia, il datore di lavoro può recedere dal contratto senza ulteriori implicazioni. Tale provvedimento manteneva la struttura tripartita introdotta dalla legge Biagi, pur procedendo a una parziale riorganizzazione delle tipologie, mentre, per quanto riguarda il salario degli apprendisti, erano previste possibilità di sotto-inquadramento retributivo e sgravi contributivi per le imprese. L'elemento più rilevante del TU risiedeva probabilmente nell'introduzione di un sistema di governance multilivello dell'apprendistato attraverso la costituzione di un network di cooperazione tra Governo centrale, regioni e parti sociali (Teoldi & Garibaldi, 2012; Pastore, 2014). Il sistema del "nuovo apprendistato" introdotto dal TU ha rivestito un ruolo centrale anche nella successiva riforma del mercato del lavoro attuata dal Ministro Fornero. Alle modifiche su vincoli di stabilizzazione attuati dalla legge 92/2012 si è accompagnato l'avvio di un'importante strategia di promozione e rilancio dell'istituto (guardando soprattutto alla Germania), finalizzato a legittimarlo come "canale privilegiato di accesso dei giovani al mondo del lavoro". Sulle basi di una collaborazione con l'allora Ministro del Lavoro tedesco Ursula von der Leyen, di ripetuti incontri e missioni di studio in Germania, era stato elaborato infatti un programma di interventi specifici e commisurati alle tre tipologie di apprendistato.

Dopo il Governo Monti, l'apprendistato è stato al centro di ulteriori interventi normativi di modifica che non ne hanno tuttavia innescato l'auspicata ripresa. Agendo su un sistema ancora lontano dall'essersi consolidato soprattutto dal punto di vista della regolamentazione regionale e della cooperazione tra regioni e attori della contrattazione collettiva, gli interventi legislativi hanno mirato innanzitutto alla semplificazione delle procedure e al progressivo alleggerimento degli obblighi formativi in capo all'impresa (tendenza peraltro rinvenibile già dalla legge Fornero per quanto riguarda l'apprendistato professionalizzante), nonché alla riduzione dei vincoli di stabilizzazione (in queste direzioni si sono mossi, ad esempio, il decreto Giovannini-Letta e il decreto Poletti).

I dati dei rapporti di monitoraggio Isfol (2015a) risultano particolarmente utili nel contestualizzare e identificare i principali connotati dell'attuale sistema di apprendistato italiano, come esito di oltre quindici anni di riforme. Innanzitutto, se nel 2014 appare finalmente concluso il lungo processo di recepimento e adeguamento delle normative regionali anche per l'apprendistato di I e III livello, ciò è avvenuto con importanti differenziazioni territoriali sia nei tempi sia nei contenuti. Inoltre, una quota rilevante di amministrazioni regionali risulta in ritardo nell'attuazione delle proprie discipline o nell'emanazione di avvisi, bandi, linee guida volti alla definizione di una offerta formativa pubblica per gli apprendisti e all'individuazione dei soggetti attuatori. Tutto questo riflette una forte frammentazione territoriale nell'utilizzo dell'apprendistato, la cui diffusione si concentra nell'Italia settentrionale (soprattutto nel Nord-Ovest). Lo stock medio dei lavoratori occupati in apprendistato

risulta ancora in contrazione, seguendo un trend che ha avuto inizio nel 2009: il numero medio di contratti è sceso da 650.000 a meno di 450.000 nel 2014. Nonostante le differenziazioni regionali, questo trend accomuna sia le regioni del Centro-Nord, dove l'apprendistato è maggiormente diffuso, sia le regioni del Sud del paese. Il peso dell'apprendistato sul totale dei rapporti di lavoro avviati continua a essere piuttosto basso (intorno al 2-3%), e il tasso di copertura della formazione pubblica resta fermo al 32% degli apprendisti occupati, a conferma dell'estrema debolezza dell'apprendistato italiano su questo versante. Inoltre, i dati relativi alla durata effettiva dei contratti stipulati evidenziano la volatilità che contraddistingue questo strumento: solo il 16,5% delle cessazioni avviene al termine del periodo formativo, oltre il 20% di queste si verifica già entro il terzo mese, ma soprattutto appena il 50% dei contratti supera l'anno di durata.

Guardando al tipo di contratto, il sistema tripartito soffre di un forte squilibrio, laddove l'apprendistato professionalizzante copre oltre il 90% dei contratti di apprendistato, mentre nel restante 10% confluiscono i contratti ancora in essere regolati dalla legge Treu, e le due tipologie di apprendistato formativo. Nel 2013, l'apprendistato per la qualifica e il diploma professionale contava 3.405 iscritti, di cui 3.000 solo nella provincia di Bolzano, che ha sviluppato una propria struttura in larga autonomia ispirata all'organizzazione del sistema duale tedesco e austriaco. L'apprendistato di Alta formazione e ricerca, sempre nel 2013, ha fatto invece registrare 508 iscritti. La diffusione marginale del I e III livello è stata fino ad oggi connessa anche alla concorrenza con l'apprendistato professionalizzante che, a parità di esenzioni contributive e vantaggi fiscali, rappresenta uno strumento maggiormente flessibile per le imprese, soprattutto visto il continuo indebolimento della componente formativa. In questo senso, è significativo che tale contratto mostri dopo il 2008 una diminuzione molto contenuta rispetto alle altre tipologie di apprendistato, ed anzi un leggero aumento del numero medio di contratti a partire dal 2012.

Per quanto riguarda la composizione per età della popolazione lavorativa in apprendistato, a una persistente prevalenza di apprendisti assunti tra i 20 e i 24 anni si affianca una crescita della componente dei giovani lavoratori tra 25-29 anni e con più di 30 anni, e una diminuzione di quella di 15-19 anni. La scarsa capacità di questo istituto di fungere da effettivo canale di ingresso nel mercato del lavoro per i più giovani e per coloro che non hanno compiuto un percorso scolastico di livello secondario-superiore è evidenziata anche dal bassissimo numero di apprendisti minorenni. Nel 2013 i minori di età in apprendistato erano 2.592, in drastica diminuzione rispetto ai 7.568 rilevati nel 2010, per un'incidenza sul totale degli apprendisti pari allo 0,6%.

Il quadro complessivo restituito dai dati è quello di un sistema fortemente squilibrato e congelato in una sorta di limbo, laddove il "nuovo apprendistato", così come era stato regolato dal TU, risulta ancora dominato dall'apprendistato di II livello mentre le due forme di apprendistato scolastico hanno una diffusione marginale, spesso ancora legata a sperimentazioni e buone pratiche locali che stentano a istituzionalizzarsi. Le caratteristiche attuali del sistema di apprendistato italiano sono dunque

sostanzialmente riferibili all'apprendistato di II livello, che si connota per una dimensione marcatamente aziendalistica (Di Monaco & Pilutti, 2012); per l'assenza di una compiuta integrazione con il sistema educativo; per un'utenza sempre più composta da giovani adulti; per una tendenza all'indebolimento della componente formativa come evidenziato dai recenti sviluppi di riforma di tale tipologia contrattuale e dai dati Isfol sul basso tasso di partecipanti alla formazione regionale. Ai fini dell'investimento sociale, l'apprendistato italiano risulta quindi uno strumento sostanzialmente svuotato delle sue principali potenzialità in termini di raccordo scuola-lavoro e promozione di un'occupazione di qualità. La causa mista che ne costituisce l'essenza sembra sempre più schiacciata verso il versante dell'abbattimento del costo del lavoro per l'impresa, mentre il versante formativo ha subito negli anni una progressiva marginalizzazione.

Dal punto di vista dell'impatto occupazionale, i dati dimostrano inoltre come il sistema di apprendistato in Italia non sia risultato uno strumento di policy efficace nel contrastare le difficoltà incontrate dai giovani nel mercato del lavoro: dopo il 2008 il declino dell'istituto si accompagna alle dinamiche di aumento della disoccupazione giovanile e della quota dei NEET, e di diminuzione del tasso di occupazione giovanile (Figura 8.2).

Figura 8.2 Numero medio di contratti in apprendistato, tasso di NEET e tasso di occupazione giovanile, Italia, numeri indice (2007=100)



Fonte: nostra nostra elaborazione su dati Istat, Isfol

La perdurante bassa diffusione del contratto di apprendistato nonostante le ripetute riforme e la presenza di varie sperimentazioni sul territorio nazionale ha condotto infine, nell'ambito dei provvedimenti di attuazione del Jobs Act, all'adozione del decreto 15 giugno 2015 n. 81. In materia di

apprendistato il decreto prevede l'abrogazione del TU del 2011, e una rilevante modifica degli equilibri reciproci tra le tre tipologie, agendo sulla leva della convenienza economica (riduzione del salario degli apprendisti e ulteriori sgravi contributivi per le imprese) per aumentare la diffusione degli apprendistati scolastici. L'intento di promozione dello strumento si concentra dunque sul I e III livello, ora denominati apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore; apprendistato di alta formazione e ricerca. L'ampliamento delle finalità del I livello si estende al conseguimento, oltre ai titoli del sistema leFP, a quelli di scuola secondaria superiore e a percorsi IFTS. Il terzo livello conosce una corrispondente riduzione, divenendo finalizzato al conseguimento di titoli dell'istruzione universitaria, ITS, attività di ricerca e accesso a professioni ordinistiche. L'obiettivo è quello della costituzione di un sistema duale integrato di formazione e lavoro, incentivando il ricorso agli apprendistati scolastici di I e III livello rispetto a quello professionalizzante.

Come evidenziato nella prima parte dell'articolo, il processo di riforma del contratto di apprendistato è proceduto negli ultimi anni attraverso continue modifiche normative, indebolendo la logica sistemica del "nuovo apprendistato" che il Testo Unico aveva tentato di introdurre. I continui cambiamenti hanno invece tolto certezze agli operatori ostacolando lo sviluppo di un sistema di apprendistato radicato e diffuso, in cui tale contratto rappresenti un effettivo strumento di investimento sociale per la valorizzazione del capitale umano. Questo ha dunque impedito, fino ad oggi, la costruzione di una stabile architettura istituzionale per l'implementazione di un sistema di incontro tra domanda e offerta di lavoro incentrato sulle competenze e la formazione dei giovani. La promozione attraverso incentivi economici pone inoltre molti dubbi di efficacia rispetto alla possibile concorrenza di tirocini gratuiti per le imprese introdotti dalle nuove norme sull'alternanza, in un contesto in cui sembra mancare una rilevante componente per il successo di tale forma contrattuale, ovvero una percezione culturale positiva e che valorizza l'apprendistato (Commissione Europea, 2013a). In questo senso, il gap culturale dell'apprendistato all'italiana (Cefalo, 2015) rimanda alla ristretta concezione dell'apprendistato come contratto scarsamente appetibile, diretto per lo più a chi ha avuto forti difficoltà nel percorso scolastico, e riguardante soprattutto occupazioni a basso livello di competenze. L'idea diffusa nel mondo delle imprese e in generale nella nostra società è infatti ancora quella di un apprendistato "informale", in cui i contenuti del mestiere possono essere appresi semplicemente tramite l'affiancamento e l'osservazione del collega con più esperienza. Non senza una certa contraddittorietà (abbassamento del monte ore formativo per l'apprendistato di II livello), il Ministro Fornero e i suoi collaboratori avevano affrontato tale questione progettando un'ampia operazione di legittimazione che comprendeva, tra le altre cose, campagne mediatiche promozionali e incontri periodici con i sindacati e con le imprese. Questo approccio, che ha avuto brevissima durata, non ha poi rappresentato una priorità per le successive amministrazioni governative.

8.3.2. La via italiana al sistema duale?

Uno dei principali interventi riformatori della legge 107/2015 conosciuta come “La Buona Scuola”, è costituito dall’istituzione dell’alternanza scuola-lavoro come esperienza obbligatoria per gli studenti che hanno intrapreso un percorso di istruzione di secondo livello superiore. Il provvedimento implica dunque l’estensione e la promozione dell’alternanza scuola-lavoro già introdotta nel 2008, prevedendo l’acquisizione di competenze tramite esperienze di stage, osservazione o simulazione di ambienti lavorativi, o infine contratti di apprendistato (Arlotti & Barberis, 2015). Il precedente progetto di alternanza scuola-lavoro, ispirato dall’esperienza del sistema duale tedesco, consisteva in un programma nazionale di finanziamento di tirocini per integrare attività e progetti calati nel contesto locale in una più ampia misura di respiro nazionale. Nel 2012 tale progetto aveva coinvolto il 45,6% delle scuole secondarie di secondo grado e un totale pari all’8,7% della popolazione studentesca.

Il nucleo del provvedimento riguarda un ampio programma di finanziamento di tirocini curricolari e altre attività connesse, al fine di rendere questa esperienza duale (apprendimento a scuola e sul luogo di lavoro) un carattere distintivo e diffuso del sistema italiano di transizione scuola-lavoro. L’alternanza diventa infatti obbligatoria a partire dal terzo anno delle scuole secondarie, sia nei licei (200 ore l’anno) sia nei tecnici e professionali (400 ore l’anno). I tirocini, principale ma non unico strumento per la realizzazione dell’alternanza, possono essere anche attivati all’interno di istituzioni pubbliche o private (musei, biblioteche, ad esempio) o in aziende simulate all’interno di scuole o istituzioni educative. Oltre a regolare i percorsi formativi in alternanza (diritti e doveri di studenti e attori coinvolti, procedure da rispettare per l’intrapresa dei percorsi), lo stato interviene attivamente fornendo risorse aggiuntive alle scuole per coprire i costi dei tirocini. Presso le Camere di Commercio è inoltre istituito il Registro Nazionale per l’Alternanza, dove aziende o istituzioni pubblico/private che intendono ospitare tirocinanti devono specificare le proprie disponibilità. L’alternanza diventa così, nelle intenzioni del legislatore, una componente strutturale del percorso formativo, che si articola in una componente di apprendimento tradizionale in aula, e in una componente di apprendimento sul luogo di lavoro (le esperienze di alternanza faranno parte del curriculum dello studente). L’obiettivo del provvedimento è quello di sopperire al gap di esperienza, radicato nella separazione di lungo termine tra scuola e lavoro che caratterizza il sistema educativo o, in una prospettiva di politica economica, di *skill formation* in Italia. Così come il Jobs Act, e in particolare il decreto legislativo 81/2015 che riforma il contratto di apprendistato finalizzato all’acquisizione di un diploma di istruzione secondaria superiore, la Buona Scuola va ricondotta all’impegno dell’Italia all’interno della *European Alliance for Apprenticeships*. Lo Stato italiano si è impegnato infatti a promuovere un apprendimento maggiormente *work-based* nei cicli educativi secondario superiore e terziario, al fine di ridurre la disoccupazione giovanile e facilitare la transizione delle giovani generazioni alla vita

attiva, riducendo così il gap con le migliori esperienze europee (tra cui la Germania è immancabilmente segnalata come esempio e modello).

Il fatto che due provvedimenti legislativi siano intervenuti sul sistema VET ha creato alcuni dubbi sulla sovrapposizione delle misure (Tiraboschi, 2015). Inoltre, la frammentazione del sistema VET in termini di competenze tra Stato e regioni, ha reso necessario un ulteriore passaggio per l'estensione della riforma all'IeFP. In questo senso, lo Stato centrale è intervenuto con due principali iniziative di coordinamento (Øverbye *et al.*, 2010): sull'asse orizzontale, al fine di chiarire i ruoli dei differenti attori coinvolti negli schemi di alternanza; sull'asse verticale, definendo le obbligatorio reciproche tra i livelli istituzionali con responsabilità nella gestione della formazione professionale, ovvero lo Stato centrale (sistema educativo e VET nazionale) e gli enti regionali (IeFP).

Per quanto riguarda il primo punto, nella Guida Operativa per l'Alternanza rilasciata dal MIUR (2015) si chiarisce come alternanza e apprendistato siano da considerare due differenti strumenti di raccordo tra il sistema educativo e il mercato del lavoro. L'alternanza è infatti considerata una metodologia didattica che si compone di una combinazione di apprendimento in aula e sul posto di lavoro. L'esperienza pratica nelle imprese non è tuttavia accomunabile a un rapporto di lavoro, in quanto costituisce un'integrazione dell'attività formativa principale, che resta quella scolastica. La scuola rappresenta infatti il principale attore coinvolto nella gestione della misura di policy, dal momento che detiene la responsabilità per la gestione e organizzazione dell'attività in alternanza. L'apprendistato è invece un contratto di lavoro a tempo indeterminato a causa mista, finalizzato cioè al contempo alla formazione e all'occupazione del lavoratore. Le obbligazioni reciproche tra gli attori coinvolti sono regolate da leggi nazionali e regionali, e dalla contrattazione collettiva per alcune questioni specifiche. Esso implica dunque un passaggio di status dell'individuo (da studente a lavoratore), e può essere uno strumento attraverso cui si realizza la metodologia dell'alternanza, così come un'ideale prosecuzione di un percorso in alternanza effettuato tramite tirocinio. Tuttavia, mentre l'alternanza scuola-lavoro rappresenta un passaggio obbligato per il percorso formativo dello studente, i contratti di apprendistato sono invece stipulati su base volontaria. Come notato da Balsamo (2015), la Guida Operativa non chiarifica in modo del tutto soddisfacente l'esistenza di sovrapposizioni e la differenza tra i due strumenti, di conseguenza il frame normativo non appare del tutto stabile e coerente.

Per quanto riguarda il coordinamento verticale, facendo seguito a un precedente accordo siglato in Conferenza Stato-Regioni (che si conferma luogo strategico per la negoziazione e il coordinamento tra livello centrale e regionale), sono stati firmati accordi con le singole regioni per dar vita a un progetto sperimentale che in 2 anni dovrebbe coinvolgere 60.000 studenti attivi nell'IeFP regionale, affinché questi possano conseguire una qualifica o un diploma professionale regionale anche attraverso la metodologia dell'alternanza, espandendo così i contenuti di esperienza pratica della formazione professionale regionale con lo scopo di favorire l'occupabilità dei giovani. Coerentemente con quanto stabilito a livello nazionale infatti, la metodologia dell'alternanza potrà essere realizzata attraverso

schemi di alternanza scuola-lavoro “rafforzata” (principalmente tirocini, per un monte ore minimo annuo pari a 400), apprendistato di I livello finalizzato all’acquisizione di un titolo di istruzione secondaria superiore, o attraverso la modalità dell’impresa formativa simulata (inteso soprattutto come strumento di preparazione per gli alunni al primo anno di esperienze successive in apprendistato o tirocini).

8.4. Il sistema VET in Germania: non soltanto apprendistato

8.4.1. I sottosistemi della formazione professionale

Nel dibattito internazionale, il sistema duale e il sistema VET tedesco sono spesso erroneamente accomunati (Protsch & Solga, 2015).

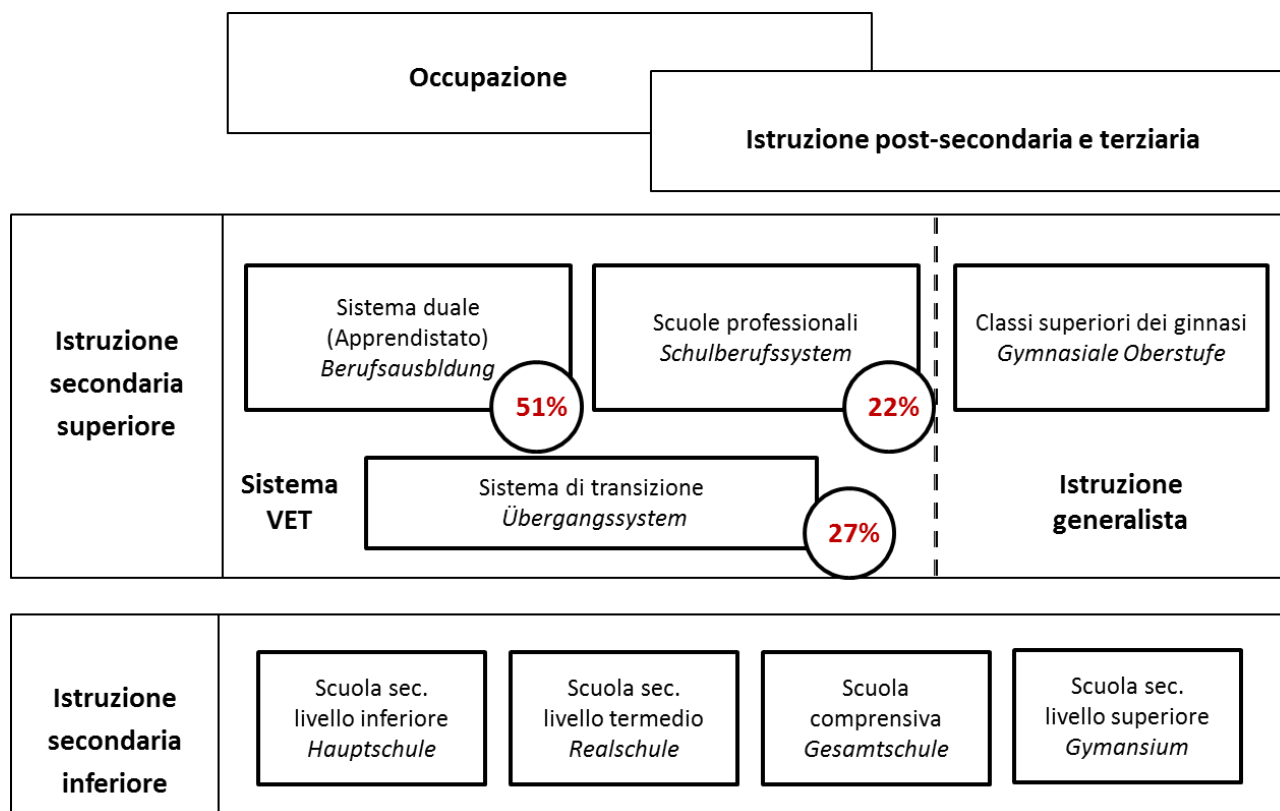
Il sistema duale, basato sull’apprendistato, è il cuore della formazione professionale e del più ampio sistema di *skill formation* tedesco, dal momento che rappresenta il principale percorso di ingresso nel mercato del lavoro per le giovani generazioni. Gode di un potenziale elevato in termini di investimento sociale, in quanto consente un passaggio relativamente agevole dal sistema di istruzione al mercato del lavoro: l’apprendistato offre infatti ai giovani un titolo di studio insieme con l’opportunità di imparare una professione e di essere socializzati al mondo del lavoro. Nell’ambito del sistema di transizione scuola-lavoro tedesco, la formazione professionale in apprendistato fornisce qualifiche riconosciute dal mercato del lavoro e collocate a un livello intermedio in termini di status, tra le attività che richiedono un basso o medio-basso livello di competenze per cui non è necessaria una qualifica professionale, e l’educazione di livello terziario. Come abbiamo visto, il sistema di HE tedesco è poi a sua volta stratificato in corsi e istituzioni tradizionalmente accademiche o a vocazione professionalizzante, cosa che determina ulteriori differenziazioni in termini di percezione e status, con l’università tradizionale al culmine di tutto il sistema di istruzione e formazione (Bosch, 2010).

Il sistema duale è considerato un modello di apprendistato di alta qualità cui corrispondono vantaggi per l’individuo, per i datori di lavoro e per la società nel suo insieme (Commissione Europea, 2014a; Piopiunik & Ryan, 2012). Formalmente, qualsiasi individuo che abbia ottemperato all’obbligo di istruzione full-time può avere accesso alla formazione professionale duale, così definita perché ha appunto luogo in due differenti luoghi di apprendimento: l’azienda e la scuola professionale part-time. L’azienda fa selezione tra gli aspiranti apprendisti, sigla con questi un contratto di lavoro vero e proprio e si impegna a formarli secondo le cogenti direttive e regolazioni emanate dall’Istituto Federale per la Formazione Professionale, che garantiscono il rispetto di standard diffusi in tutto il paese (BIBB, 2015). La qualità della formazione è inoltre garantita dalle Camere di commercio, dell’industria e dell’artigianato, istituzioni para-pubbliche intermedie cui spetta anche la gestione degli esami degli apprendisti. Le qualifiche ottenute attestano l’esito positivo di un percorso che ha fornito

all'apprendista formazione e competenze relative a una specifica occupazione riconosciuta a livello federale (328 nel 2014). I programmi durano solitamente 3 anni (ne esistono alcuni da 2 anni da 3 anni e mezzo di durata), durante i quali i giovani apprendisti alternano formazione e lavoro in azienda con formazione in scuole professionali part-time (in genere per 2 giorni a settimana), ricevendo una retribuzione che va dal 25 al 33% di quella di un operaio qualificato (Treelle, 2015).

La seconda filiera del sistema VET tedesco è rappresentata dalle scuole professionali full-time, principalmente per occupazioni che richiedono qualifiche intermedie differenti da quelle riconosciute come necessitanti formazione all'interno del sistema duale, in settori quali sanità, servizi per l'infanzia e servizi sociali, media. I Länder sono responsabili per queste scuole e per i relativi corsi, l'ammissione generalmente richiede un certificato di scuola secondaria inferiore intermedia (*Realschule*). I corsi che portano al conseguimento di una qualifica professionale durano dai 2 ai 3 anni, e la scuola rappresenta il principale luogo di apprendimento, sebbene in ottica complementare siano molto diffuse e promosse esperienze di tirocinio in azienda (*Praktika*). Gli esami sono gestiti dalle autorità educative dei singoli stati (Lohmar & Eckhardt, 2013). Come nel sistema duale, anche la qualifica rilasciata dalle scuole professionali sono riconosciute in tutta la Germania e riguardano specifiche professioni. Tuttavia, la competenza dei Länder implica un'assenza di standard condivisi a livello federale, con conseguente differenziazione dei curricula, delle modalità di insegnamento e, ad esempio, della gestione dei tirocini. Oltre alle due filiere che conducono a qualifiche professionali, il sistema VET tedesco è costituito da un terzo settore, il *sistema di transizione*, che comprende un range piuttosto ampio di misure eterogenee di carattere *prevocational*, ovvero preparatorie a un corso professionalizzante. Questi programmi durano mediamente un anno, con rilevanti variazioni anche tra i vari Länder, possono essere basati su apprendimento in aula, oppure possono includere esperienze sul posto di lavoro o anche riprendere l'organizzazione dei corsi nell'ambito del sistema duale. Questi corsi non conducono a credenziali occupazionali e si situano in realtà a metà via tra la formazione professionale iniziale e le politiche attive del lavoro, poiché l'area di transizione è costituita principalmente da individui che non sono riusciti a trovare un posto da apprendisti.

Figura 8.3: Rappresentazione stilizzata del sistema di istruzione e formazione professionale e distribuzione dei nuovi iscritti nel sistema VET, Germania 2013



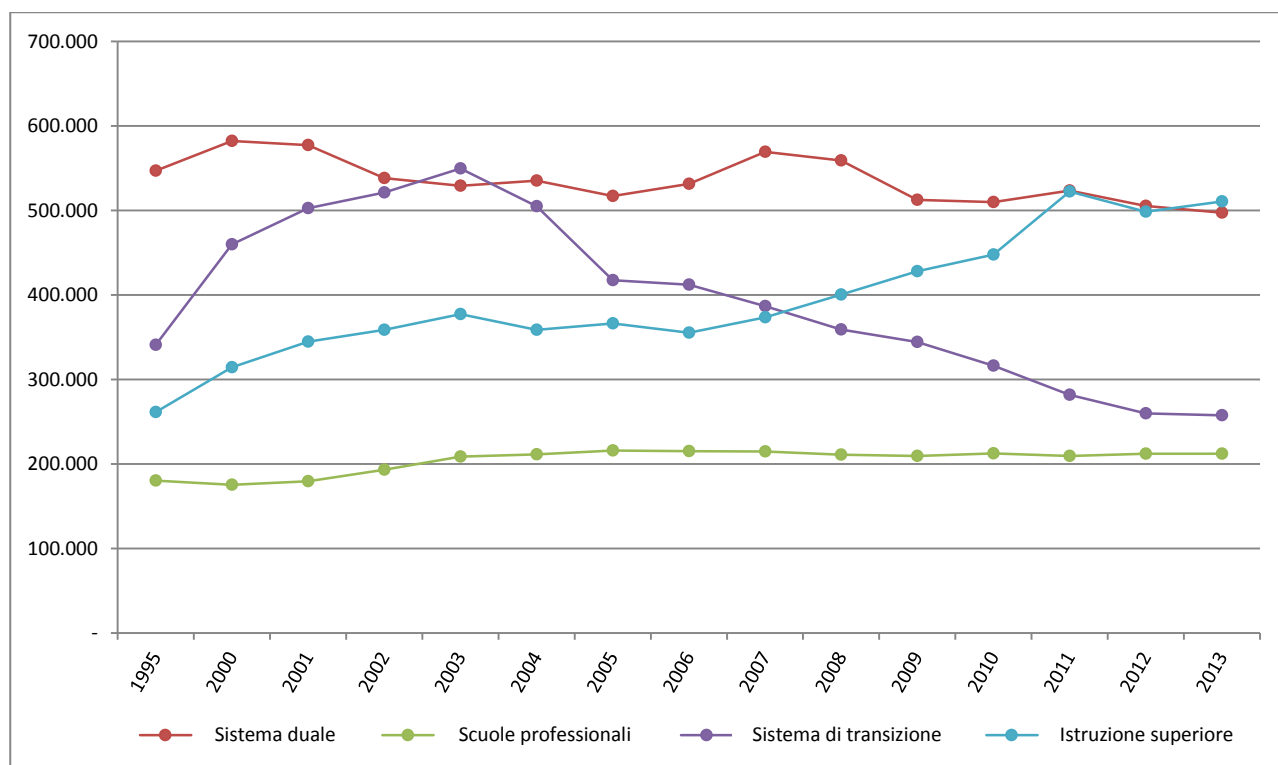
Fonte: nostro adattamento da Lohmar & Eckhardt, 2013; Bosch, 2010; BMBF 2014

Come mostrato dalla figura 8.4, nel 2013 497.000 studenti sono entrati nel sistema duale come apprendisti (cifra pari al 51,4% dei nuovi iscritti nel più ampio sistema VET), 212.000 si sono iscritti a una scuola professionale full-time (21,2%) e 257.000 sono registrati all'interno dell'area di transizione (26,6%) (BMBF, 2014). In totale, si può stimare che nel 2013 il sistema duale accogliesse circa 1.400.000 giovani (Treelle, 2015).

Soffermandosi sul nesso VET-HE, il sistema duale è stato criticato in quanto forte polo di attrazione per molti giovani provenienti dalla classe operaia o comunque da classi medio-basse, che sarebbero quindi scarsamente incentivati a proseguire gli studi verso l'istruzione superiore: da qui deriva il numero comparativamente basso di tedeschi con un titolo di istruzione di livello terziario (Powell & Solga, 2011). Negli ultimi anni, tuttavia, sembra affermarsi nelle dinamiche interne al sistema educativo tedesco una sorta di inversione di tendenza. Nel 2013, per la prima volta nella storia della Repubblica Federale tedesca, il numero di nuovi ingressi nel sistema HE ha superato il numero di nuovi ingressi nel sistema duale (Figura 8.4). L'aumento di attrattività dei percorsi di istruzione superiore costituisce uno dei fattori alla base dello schiacciamento (*squeezing*) dell'apprendistato in Germania (Knuth, 2015b), che va tuttavia inquadrato anche nel trend di diminuzione della popolazione. Sempre la situazione demografica ha a che vedere anche con il calo di ingressi nell'area di

transizione, che si spiega anche con il miglioramento della situazione economica del paese che tuttavia, come ricordato in precedenza, ha visto un aumento solo moderato dell'occupazione tra le fasce più giovani della popolazione. Da notare invece come la contrazione non sembri aver avuto impatto sulle iscrizioni nelle scuole professionali full-time, che rivestono quindi una rilevanza crescente nella costellazione di istituzioni preposte al passaggio dalla formazione al mondo del lavoro.

Figura 8.4: Nuovi iscritti nei settori del sistema VET e nell' HE, Germania, anni 1995-2013



Fonte: BMBF, 2014

8.4.2. Alle origini del sistema duale

Nella letteratura sul modello occupazionale tedesco e sulla collective skill formation, il sistema duale VET è considerato il nucleo strategico della competitività dell'industria manifatturiera della Germania: un "high-skill equilibrium" risultato dell'instaurarsi di complementarità tra una classe imprenditoriale che agisce con l'obiettivo di ottenere maggiori ritorni economici sul lungo periodo; la specializzazione delle aziende tedesche in una produzione diversificata e di alta qualità; una formazione che in buona parte avviene sul luogo di lavoro, in azienda; una codeterminazione a livello aziendale data dalla cooperazione tra sindacati e datori di lavoro; in generale, il ruolo di parti sociali e corpi intermedi come le Camere nella gestione del sistema (modello corporativo) (Finegold & Soskice, 1988). Tradizionalmente, la diffusione del sistema duale e la positiva percezione dello stesso rafforzavano inoltre il legame tra scuola e lavoro, incidendo positivamente sulla motivazione degli

studenti di Haupt- e Realschule (quelli del Gymnasium erano inseriti in un percorso che portava principalmente all'università): ognuno aveva una prospettiva lavorativa immediata, potendo ottenere un apprendistato. Questo particolare equilibrio ha mantenuto una propria stabilità fino all'inizio degli anni '90, con altissimi numeri di ingresso nel sistema duale che hanno trainato in generale una rapida espansione dell'istruzione secondaria. Allo stesso tempo, i tassi di crescita dell'istruzione superiore sono stati a lungo modesti in termini comparati, come visto nei capitoli precedenti. Oltre alla sua rilevanza nella transizione scuola-lavoro tedesca, il sistema duale è anche un elemento che tende a emergere ripetutamente nei confronti internazionali con la Germania in materia di politiche educative e occupazionali giovanili, intensificatisi dopo l'importante performance economico-occupazionale del paese tedesco negli anni successivi alla crisi del 2007-2008. Per questi motivi, in questo paragrafo ripercorreremo brevemente le origini storiche del sistema duale al fine di evidenziarne i tratti principali e le molteplici connessioni con il contesto socio-economico tedesco, nonché di comprendere le motivazioni che ne hanno determinato la crisi e i conseguenti tentativi di adattamento o rivitalizzazione (ancora in corso).

Come sottolineato da Busemeyer & Trampusch (2012), non è sufficiente guardare alle istituzioni come prodotti "congelati" di momenti di forte cambiamento o giunture critiche, né come elementi fissi e resistenti al cambiamento in un'ottica ristretta di *path dependance*. La sopravvivenza delle istituzioni spesso implica un'attiva negoziazione politico-sociale e ampie dosi di adattamento istituzionale, attraverso più limitati processi di riforma delle politiche: ciò può spiegare come istituzioni ereditate dal passato e da un determinato contesto storico-sociale possano trasformarsi in linea con i mutamenti del suddetto contesto, raggiungendo nuove condizioni di equilibrio. Così come il sistema di welfare tedesco rappresenta un "bersaglio mobile" in trasformazione (Bosch, 2015a), anche il sistema duale e il sistema VET, nell'interazione con le istituzioni del mercato del lavoro e dello stato sociale, mostra segnali di adattamento e cambiamento. Questo può essere rintracciato sia guardando al nesso VET-HE (capitolo precedente); sia guardando agli sviluppi locali in termini di promozione del sistema di apprendistato (per quest'ultimo aspetto rimandiamo alla terza parte di questa trattazione); sia soffermandosi sul multiforme processo di crisi e mutamento del sistema duale.

Il sistema duale è il risultato di un processo di *layering*, un progressivo stratificarsi di regolamentazioni, consuetudini e istituzioni innestatesi su una prima rudimentale cornice sviluppatasi alla fine del 19esimo secolo, che si sono poi evolute nell'attuale struttura di cooperazione sociale tra lavoro e capitale. L'origine del sistema è legato alla sopravvivenza in Germania delle gilde artigianali medievali e alla loro tradizionali attività di formazione di giovani apprendisti all'interno delle botteghe. La parte di formazione scolastica obbligatoria fu introdotta nel 1869 (BMBF, 2007), all'interno di una strategia delle forze politiche conservatrici intenzionate a favorire la costituzione di un settore artigianale forte come contrappeso politico alla crescita del movimento socialdemocratico. Nel 1897 lo stato creò poi il primo framework legislativo del futuro sistema duale, attribuendo alle

Camere (con adesione obbligatoria) dell'artigianato autorità para-pubblica nella gestione e formazione degli apprendisti, e nella conseguente produzione di certificazioni. Questa stabilizzazione dell'apprendistato nel settore artigianale ebbe importanti conseguenze su due attori esterni al sistema: il movimento dei lavoratori e il settore industriale skill-intensive. Per i sindacati, l'esistenza del sistema di formazione rappresentò un'opportunità per strutturarsi e organizzarsi attorno al controllo di mercati del lavoro ad alta intensità di competenze e co-gestire l'attività formativa sui luoghi di lavoro. L'industria meccanica era a sua volta dipendente da alti livelli di competenze: le relative organizzazioni datoriali svilupparono quindi un interesse a far sì che il nascente sistema di skill formation non venisse monopolizzato dagli interessi e le esigenze dei piccoli datori di lavoro artigiani.

La competizione con l'apprendistato para-pubblico del settore artigianale portò quindi alla nascita di un sistema parallelo per la formazione industriale. L'interazione tra questi due sistemi cambiò profondamente la traiettoria complessiva della formazione, portando al superamento di un sistema decentralizzato come quello delle gilde artigianali e all'imporsi di un processo di standardizzazione e uniformità qualitativa che oggi sono considerate caratteristiche fondamentali del sistema duale (Busemeyer & Trampusch, 2012). L'istituzionalizzazione di un sistema sempre più unificato pur se basato sull'autogoverno da parte delle Camere, favorita anche dal periodo nazista, culmina con l'approvazione da parte del governo federale dell'Atto per la Formazione Professionale (riferimento legislativo principale per gli attori coinvolti nella gestione dell'apprendistato duale). Il sistema dunque si è sviluppato ed è sopravvissuto attraverso più punti di rottura o congiunture critiche (il periodo nazista, la Guerra mondiale) adattando la propria configurazione istituzionale ai cambiamenti contestuali e politici fino ai giorni nostri. In particolare, l'autoregolamentazione corporativa e la cooperazione tra le parti sociali in difesa del sistema duale (*commitment*) ha consentito l'attuazione di efficaci meccanismi di stabilizzazione specialmente nei periodi recessivi.

In primo luogo, la stabilità del sistema è data dalla divisione del lavoro tra piccole e grandi imprese, che hanno differenti motivazioni di convenienza per formare apprendisti. Per le grandi imprese, la giustificazione del costo da sostenere per la formazione è data dall'aspettativa di assumere la maggior parte degli apprendisti, per poi ottenere sul lungo periodo benefici da una forza lavoro con competenze adeguate e sviluppate. Per le piccole imprese, come quelle artigiane, i costi della formazione sono generalmente minori e l'apprendista è in grado molto presto di dare un effettivo contributo lavorativo. Il beneficio per queste aziende è dato quindi dalla presenza di una parte di forza-lavoro flessibile con salario ridotto, che non necessariamente sarà interamente assunta dopo l'apprendistato (infatti i tassi di assunzione calano con la dimensione delle imprese) (Soskice, 1994). Questo conduce al secondo meccanismo, la condivisione dei costi: i sindacati accettano in sede di contrattazione collettiva di mantenere a livelli contenuti la retribuzione degli apprendisti, per incoraggiare le imprese a continuare a fornire formazione. Gli apprendisti quindi rinviavano la

gratificazione economica al periodo successivo all'apprendistato, dal momento che il periodo di formazione costituisce comunque un ponte verso un'occupazione di qualità, tendenzialmente stabile e ben retribuita. Infine, la presenza di forti associazioni sindacali, datoriali e delle Camere consente di rafforzare il coordinamento degli attori in vista di obiettivi comuni (quali il mantenimento di un alto numero di apprendisti), contrapponendosi al perseguimento di interessi privati più ristretti (come la tendenza delle singole aziende di affrontare momenti di recessione economica tagliando il numero di apprendisti).

Tuttavia, secondo Busemeyer & Trampusch (2013), la crisi attuale è data dall'azione di processi di lungo termine riguardanti la struttura dell'economia e le caratteristiche della competizione internazionale in ambito manifatturiero. Da un lato, adattarsi rispetto a questi mutamenti sarebbe più difficoltoso perché il loro impatto è più profondo e le sfide imposte più radicali; dall'altro proprio il mancato adattamento a questi processi avrebbe condotto a una progressiva erosione delle istituzioni duali, conducendo a una crisi continua che dura ormai da oltre 20 anni.

8.4.3. Quali vie d'uscita dalla crisi?

Il cambiamento tecnologico e le mutate dinamiche di competitività internazionale hanno creato un mix di condizioni di vulnerabilità dell'industria manifatturiera tedesca: la crescente importanza del settore dei servizi e una certa rigidità del sistema produttivo ad adattarsi alle innovazioni di metodi e processi (dovuta anche alla standardizzazione e forte codificazione della formazione nel sistema duale e alla relativa organizzazione centrata sull'individuo e non sul team di lavoro) sono connesse a una perdita di competitività nei mercati rispetto, ad esempio, alla concorrenza giapponese (Culpepper, 2003). A questo vanno aggiunte le difficoltà in seguito alla riunificazione che, rispetto alla formazione, hanno condotto alcuni a distinguere tra due distinti sistemi formativi: quello della Germania Ovest, in cui il ruolo dello stato è principalmente quello di garante delle regolamentazioni formative; quello della Germania Est, in cui lo stato interveniva direttamente tramite sussidi per fornire posti di apprendista a giovani disoccupati (nel 1997 il 79% degli apprendisti erano almeno in parte finanziati dallo stato nella Germania Est). Come conseguenza, le imprese tedesche sono diventate più sensibili al problema dei costi nel breve periodo, cercando semmai di ridurre il numero di dipendenti. Questo implica una minor propensione a investire nella formazione di apprendisti e un calo nei tassi di assunzione o, come segnalato da Bellmann & Neubaumer (1999), la tendenza ad assumere comunque una quota di apprendisti dopo il periodo formativo, ma con contratti a termine, spesso sulla base di accordi stipulati con i sindacati a livello aziendale. La funzione di stabilizzazione delle piccole imprese tende inoltre a venir meno, poiché sono aumentati nel tempo i costi e i requisiti della formazione ed anche i salari degli apprendisti in virtù della contrattazione collettiva (Beckmann, 2002). Infine, la copertura delle associazioni datoriali risulta in continua diminuzione, con effetti negativi sulla capacità di

coordinamento del sistema da parte delle singole aziende. Da tutto ciò è derivata una forte contrazione del numero di posti resi disponibili dalle aziende per apprendisti: -27% tra il 1980 e il 1998 (Alewell & Richter, 2001). Un'ulteriore debolezza viene individuata inoltre nella frammentazione del sistema di formazione continua: rispetto all'articolato quadro di standardizzazione, supervisione, certificazione della formazione professionale iniziale nel sistema duale, le possibilità di acquisizione di ulteriori competenze sono meno coordinate e spesso confinate a una dimensione puramente aziendale con qualifiche scarsamente trasferibili o riconoscibili nel passaggio da un posto di lavoro all'altro. Questo crea potenziali penalizzazioni per i lavoratori tedeschi, specialmente in settori in rapida evoluzione come quelli IT, in cui le qualifiche di VET iniziale non sono sufficienti per garantire la sicurezza del lavoro, ma costituisce piuttosto un prerequisito per un successivo e necessario percorso di formazione.

Altri autori interpretano con accenti differenti i recenti sviluppi del sistema duale, sottolineandone proprio le capacità di adattamento che, dopo la crisi degli anni '90, hanno comunque consentito di mantenere un sostanziale equilibrio tra domanda e offerta di posti di apprendistato, sia pure a un livello quantitativo inferiore. Bosch (2010), sottolinea l'importanza assunta, a livello di politiche, dalla revisione delle occupazioni regolamentate e dei relativi cuccicula. Il numero di occupazioni regolamentate nel sistema duale è passato da circa 900 negli anni '50 alle 320-330 attuali, in risposta alle evoluzioni delle dinamiche settoriali, produttive e organizzative sopra ricordate. Alcune occupazioni sono scomparse, altre sono state aggiunte specie nel settore dei servizi. Altre ancora sono state fuse perché i nuovi mezzi produttivi multi-funzionali necessitavano un adattamento della forza-lavoro; o perché l'organizzazione del lavoro secondo i principi della *lean production* o *process orientation* ha imposto una maggior flessibilità e capacità di agire in gruppo da parte dei lavoratori. Pur se lenta, l'interattività di tali processi, la cui iniziativa può nascere dalle parti sociali o dagli esperti del BIBB, ha condotto a fondamentali cambiamenti nell'organizzazione della formazione, permettendo di mantenere forti legami con il mercato del lavoro e l'attrattività del sistema duale. In quest'ottica vanno incluse anche le dinamiche di contrazione demografica dei giovani rispetto alla parallela riduzione dei posti di apprendistato disponibili; e la favorevole congiuntura economica con l'apertura di una finestra di opportunità di cui l'industria manifatturiera tedesca ha iniziato a cogliere i frutti dopo il 2009 (Knuth, 2015a). Il punto, come ricordato ancora da Busemeyer & Trampusch (2013), è analizzare il sistema duale come un'istituzione che per sopravvivere deve continuare ad adattarsi ai mutamenti in corso e la cui riconfigurazione deriva dalle forze e capacità degli attori rilevanti coinvolti. Questo rende anche estremamente difficile il trasferimento di tale modello in un altro contesto, in quanto esso non costituisce un elemento fisso e cristallizzato ed è inoltre fortemente radicato in una configurazione di attori, istituzioni e politiche tipica della Germania.

Inoltre, guardando alla posizione occupata dal sistema duale nella configurazione del più ampio sistema di istruzione tedesco e alle complementarietà con le altre filiere educative e con quelle

produttive, la Germania si caratterizza per la ricerca di un equilibrio in parte inedito rispetto al passato, che porta con sé anche dinamiche di esclusione. L'aumento di attrattività dell'università potrebbe portare, infatti, a un aumento di dimensione della "zona grigia" tra formazione professionale e università, ancora in via di sviluppo nelle sue varie componenti (specialmente quelle più innovative come i Duales Studium). Allo stesso tempo, l'early tracking del sistema scolastico tedesco comporta una precoce divisione degli individui e ha un impatto sulla motivazione degli individui e sui processi di selezione delle aziende, in un contesto di accresciuta competitività economica e riduzione dei posti disponibili. Il risultato è il forte indebolimento del legame tra il ramo di livello inferiore del Sekundarstufe I (Hauptschule), il sistema duale e il mercato del lavoro. Le interazioni descritte creano un crescente bacino di individui low-skilled che incontrano difficoltà nel mercato del lavoro. L'early tracking produce stigma, poiché le aziende tendono a selezionare individui con qualifiche intermedie o superiori (Realschule o Gymnasium). Gli individui che frequentano le Hauptschule faticano quindi a trovare un posto di apprendistato (dal momento che il sistema dipende dalle scelte autonome delle aziende) e di conseguenza, in un mercato fortemente occupazionale (importanza di qualifiche formali ottenute nel sistema educativo), a trovare un impiego. In questo senso, i tassi di transizione dai differenti tipi di scuola secondaria inferiore al sistema VET o HE parlano chiaro (BIBB, 2015): i tassi di transizione dal Gymnasium e dalla Realschule alle successive fasi educative sono molto alti (rispettivamente intorno al 95% e all'85%), mentre per chi frequenta l'Hauptschule scedono intorno al 40%, dopo essere stati vicino all'80% nei decenni precedenti. Di conseguenza, possiamo concludere che uno degli effetti più problematici dei mutamenti in corso nel sistema di transizione scuola-lavoro tedesco è costituito dal gruppo dei drop out e dei low-achievers nell'ambito del sistema di istruzione secondario.

8.5. Educazione duale o doppio status: le logiche della formazione professionale in Italia e Germania

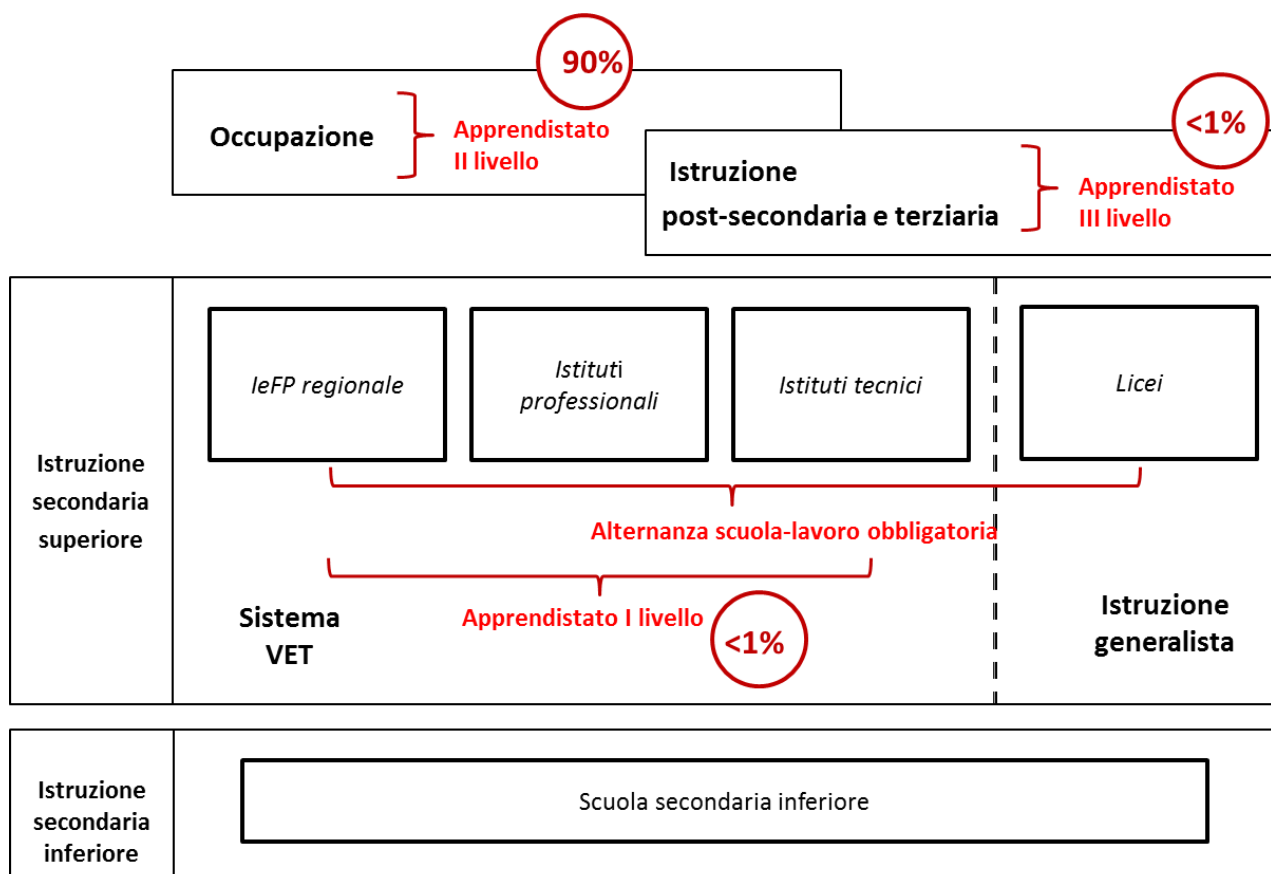
La particolare conformazione del sistema VET tedesco si fonda sulla differenziazione tra apprendistato e scuole professionali full-time. Anche se in una continua condizione di pressione e adattamento, il sistema duale costituisce la componente principale della formazione professionale di base, è fortemente strutturato e radicato nel tessuto socio-economico della Germania. L'apprendistato costituisce una via professionalizzante autonoma per ottenere qualifiche professionali di livello intermedio riconosciute in tutto il territorio nazionale. Il ruolo centrale attribuito alla formazione in azienda, secondo criteri standardizzati e codificati a livello federale, contribuisce a colmare il divario di esperienza dei più giovani al momento dell'ingresso nel mercato del lavoro e conduce a certificati valutati positivamente in un mercato del lavoro a marcato carattere occupazionale (Bosch, 2010). La logica sottostante all'apprendistato duale va oltre la combinazione di differenti luoghi di

apprendimento. Gli apprendisti assumono infatti un doppio status, in quanto sono al contempo studenti e impiegati: firmano un contratto e percepiscono un salario, inoltre come lavoratori possono essere rappresentati dai sindacati. Il tasso di assunzione degli apprendisti da parte della stessa impresa in cui hanno svolto la formazione supera il 60%, e cresce con l'aumentare della dimensione dell'impresa (le imprese con più di 500 dipendenti arrivano all'80% di assunzioni) (BIBB, 2015). Ovviamente, il giovane qualificato può anche scegliere di stipulare un contratto con altre imprese, o di proseguire gli studi nell'istruzione superiore. Da quanto detto si può concludere che il sistema duale offre ai giovani un passaggio non solo verso il mercato del lavoro, ma verso la componente *core* della forza-lavoro del paese (Weiss, 2014). Rappresenta insomma, utilizzando la terminologia della letteratura su segmentazione e dualismo, un raccordo scuola-lavoro che consente ai giovani di accedere alla condizione di *insiders* nel mercato del lavoro, contribuendo così in modo decisivo agli alti tassi di occupazione e al contenutissimo svantaggio relativo nei confronti dei lavoratori adulti. Fortemente sottovalutato è inoltre il contributo delle scuole professionali, che avviene in un regime di sostanziale non-concorrenza rispetto al sistema duale (occupazioni differenti), mantenendo una stabilità dei nuovi ingressi negli ultimi anni. In questo caso, la costellazione di responsabilità e attori coinvolti è tuttavia differente: sebbene siano previste esperienze pratiche non retribuite in azienda, le scuole rappresentano il fulcro del sistema. Poiché la responsabilità dell'educazione spetta ai singoli stati, questo porta al rilascio di qualifiche riconosciute a livello federale, ma all'assenza degli standard del sistema duale. Variano infatti, anche considerevolmente, le strutture del sistema di istruzione e soprattutto i contenuti curriculari. Inoltre, aziende, sindacati, Camere di commercio, industria e artigianato, ovvero gli attori protagonisti del modello corporativo di skill formation, occupano una posizione marginale nella formazione professionale scolastica full-time.

Ma quali sono gli elementi che costituiscono il nucleo della formazione professionale italiana e informano di sé la logica del sistema? Come abbiamo visto, la difficile costituzione di un sistema integrato di formazione professionale, tale da includere ampie porzioni di esperienza pratica in azienda, ha trovato la sua principali espressioni nella riforma dell'apprendistato e dell'introduzione di schemi obbligatori di alternanza scuola-lavoro nell'istruzione secondaria. Lo strumento principale in quest'ottica è rappresentato dal tirocinio curricolare, fondato su precedenti e difficoltose esperienze di alternanza. Nelle intenzioni della normativa, ciò dovrebbe condurre alla costituzione di un'ambiziosa "via italiana al sistema duale", in cui la combinazione obbligatoria di formazione in aula e sul posto di lavoro farà parte di tutto il percorso di istruzione secondaria. Ne risulterebbe quindi una versione estesa e potenziata della formazione professionale full-time nelle scuole tedesche (*Berufskolleg*, *Fachschulen*). Per quanto riguarda l'apprendistato, in Italia tale strumento non rappresenta un'autonoma filiera della formazione professionale (Miur, 2015). Inoltre, la diffusione marginale dell'apprendistato formativo in Italia rende difficile comparare tale strumento con il sistema duale, dato l'alto livello di istituzionalizzazione e la tradizione storico-culturale di quest'ultimo. Sarebbe

dunque più corretta una comparazione con l'apprendistato professionalizzante, il quale tuttavia non è integrato con il sistema di educazione e formazione professionale e ha visto un continuo indebolimento della componente formativa, tanto da essere da equiparabile a forme di *cheap labour* (Giannelli *et al.*, 2015). A questi elementi occorre aggiungere la differente caratterizzazione culturale dello strumento in Italia e in Germania, laddove alla scarsa percezione delle abilità e qualità di un apprendista in Italia, fa da contraltare l'alto valore e la dimensione sociale (non semplicemente di occupazione individuale) generalmente attribuita alla formazione nell'ambito del sistema duale. In questo senso, il tentativo del Jobs Act di promuovere l'apprendistato formativo di I-III livello attraverso incentivi di natura economica rappresenta un approccio solo parziale al problema, vista anche la sempre più ampia disponibilità di strumenti più convenienti per le imprese (ad esempio i tirocini curriculari previsti dall'alternanza obbligatoria).

Figura 8.5: Rappresentazione stilizzata dell'istruzione e formazione professionale e del sistema di apprendistato, distribuzione degli apprendisti per tipologia contrattuale, Italia 2014



Fonte: nostro adattamento da Indire 2014; Isfol 2015

Concludendo, nonostante le enfattizzazioni del discorso politico relative alla fondazione di una “via italiana al sistema duale”, il sistema VET risulta ancora fondato sulla scuola e la componente duale si risolve nell'obbligatorietà di tirocini formativi e attività connesse, che dovrebbero fornire agli studenti

competenze tacite e specifico-pratiche di esperienza in azienda, utili per facilitare il loro successivo ingresso nel mercato del lavoro. Non cambia però lo status degli studenti, né il ruolo centrale degli istituti scolastici rispetto agli altri attori coinvolti (principalmente le aziende). In questa configurazione istituzionale, il ruolo dell'apprendistato appare marginale e in parte sovrapponibile ai tirocini.

Come sostenuto dalla letteratura sulle riforme di policy e il mutamento istituzionale, le dinamiche di riforma in democrazie ad alta intensità istituzionale prendono la forma dell'adattamento graduale piuttosto che del mutamento improvviso e radicale (*punctuated redirection*) (Streeck & Thelen, 2005; Mahoney & Thelen, 2010). In quest'ottica è possibile leggere sia il processo di revitalizzazione del sistema duale (Bosch, 2010) in risposta alle pressioni strutturali della de-industrializzazione e della terziarizzazione nelle economie post-industriali (Esping-Andersen, 1998); sia le recenti riforme del sistema VET in Italia, che non configurano tanto una novità radicale in termini di configurazione istituzionale del sistema e di responsabilità degli attori coinvolti, quanto un'estensione di attività già previste che dovrà essere valutata negli anni a venire soprattutto dal punto di vista dell'implementazione e degli esiti sul mercato del lavoro giovanile.

8.6. Conclusioni: un confronto su origini e attori, standard e stratificazione

La crisi economica ha colpito duramente i giovani in molti mercati del lavoro europei. Di conseguenza, la difficoltà di questa fascia della popolazione nel trovare un'occupazione ha fatto aumentare l'attenzione nei confronti di istituzioni e politiche duali, in grado di favorire una combinazione tra apprendimento scolastico e in azienda, la cui promozione costituisce un obiettivo cruciale dell'investimento sociale, approccio particolarmente attento a facilitare le transizioni degli individui durante il corso di vita in vista della partecipazione al mercato del lavoro. Sebbene sia dimostrato che un sistema di apprendistato efficacemente disegnato abbia ritorni positivi per l'individuo, ma anche per i datori di lavoro e la società di appartenenza (Commissione Europea, 2013a), tale politica non costituisce necessariamente la componente principale delle varie configurazioni europee della formazione professionale. La promozione di esperienze duali si caratterizza, infatti, per un'ampia varietà e differenziazione tra paesi (Eichhorst *et al.*, 2015). Nel caso di italiano, le recenti esperienze di riforma mirano alla costituzione di una "via italiana al sistema duale" (Bobba, 2015), identificando la Germania come principale ispirazione.

Dopo aver individuato le principali caratteristiche dei sistemi VET in Italia e in Germania, proponiamo ora un più puntuale confronto centrato sull'architettura istituzionale dei rispettivi nuclei, ovvero il sistema duale e la formazione professionale fondata sulla scuola. In particolare, ci soffermeremo sugli attori coinvolti, il rilascio di certificati e qualifiche professionali, il tema dell'inclusione dei low-achievers.

La struttura corporativa del sistema duale tedesco deriva dalla delega di responsabilità del contenuto e controllo della formazione professionale alle parti sociali e alle istituzioni autonome delle Camere di commercio e dell'industria e delle Camere dell'artigianato. Essendo essenzialmente *market-driven*, il funzionamento del sistema dipende tuttavia in ultima analisi dalla volontà delle aziende di fornire formazione e accogliere apprendisti (Bosch, 2010). Il welfare state (governo federale, BIBB, Agenzia federale per il lavoro) non si limita tuttavia a delegare la gestione di settori di politiche pubbliche ad attori non statali. In primo luogo, stabilisce e garantisce un framework normativo di riferimento; in secondo luogo, interviene sostenendo l'attività formativa delle piccole imprese (ad esempio supportando centri di formazione esterni); in terzo luogo, attenua gli effetti delle decisioni *market driven* delle aziende istituendo una rete di politiche pubbliche (il sistema di transizione) per rendere sostenibile la delega di elementi formativi ad attori economici.

Questa tradizione continuativa di lungo periodo di cooperazione tra attori è decisamente meno significativa in Italia. I principali attori della formazione professionale, oltre allo stato e alle regioni, sono innanzitutto le scuole e in secondo luogo le aziende. Anche per l'apprendistato, il ruolo delle parti sociali e delle Camere di Commercio nella governance del sistema è limitato, nonostante il tentativo del Testo Unico di stabilire un'ambiziosa forma di governance multilivello che coinvolgesse stato e regioni (sull'asse verticale di coordinamento) e parti sociali (su quello orizzontale). A conferma di ciò, i sindacati hanno ad esempio recentemente lamentato di essere stati scarsamente coinvolti nell'introduzione dell'alternanza scuola-lavoro obbligatoria, così come nella gestione dell'apprendistato formativo (Cefalo & Vesan, 2015). Il contesto italiano si caratterizza per lo sviluppo di forti barriere tra educazione e lavoro, con origine alla fine del 19esimo secolo (Pattarin, 2013), che ha contribuito all'indebolimento dei legami tra scuole e aziende anche nel comparto tecnico-professionale (Ballarino, 2013). Parallelamente, l'apprendistato si è invece sviluppato nelle aziende, mentre un legame istituzionale con il sistema formativo è stato istituito solo nel 2003, con l'introduzione dell'apprendistato di I e III livello (Anastasia, 2013). Il divario precedentemente richiamato tra sistema di istruzione e mercato del lavoro aiuta anche a comprendere perché l'integrazione dell'apprendistato con le scuole e in generale con la formazione abbia incontrato molte opposizioni da parte delle imprese: i datori di lavoro tendono spesso a non considerare favorevolmente il fatto che l'apprendista si allontani dall'azienda per le attività di formazione esterna.

Passando al secondo punto, il rilascio dei certificati, occorre sottolineare come la formazione nel sistema duale possa essere fornita esclusivamente in un'occupazione riconosciuta nell'ambito della regolazione di livello federale, che specifica gli standard formali da rispettare per ottenere il rilascio della qualifica. La regolazione e la riforma della stessa sono di responsabilità dell'Istituto Federale per la Formazione Professionale (BIBB), e risultano da un processo di negoziazione consensuale tra i partner sociali. I certificati ottenuti dopo il superamento dell'esame finale (gestito dalle Camere), attestano che il lavoratore possiede non soltanto abilità specificamente riferite all'azienda dove ha

trascorso il periodo di apprendistato, ma che ha acquisito un più ampio spettro di competenze relative all'occupazione in cui è stato formato, garantite appunto dall'esistenza di standard formali riconosciuti e rispettati a livello federale. Questo fornisce all'individuo maggiori opportunità di mobilità tra aziende nell'ambito della stessa occupazione, caratteristica tipica di un mercato del lavoro *occupazionale* come quello tedesco (Wieland, 2015).

Per quanto riguarda la situazione italiana, tali condizioni di complessità sono ben lontane dall'essere raggiunte, dal momento che mancano delle linee guida nazionali e un sistema compiuto di certificazione delle competenze in grado di connettere standard formativi, qualifiche professionali e qualifiche contrattuali così come stabilite dalla contrattazione collettiva (apprendistato di II livello). Nel 2013 sono stati introdotti standard nazionali relativi a 22 figure per la qualifica professionale e 21 per il diploma professionale nell'IeFP, conseguibili anche in apprendistato formativo. È stato successivamente costituito un comitato tecnico, che non comprende la partecipazione delle parti sociali, per dar corpo a un registro nazionale di occupazioni riconosciute e relative competenze richieste in termini formativi, ma tale percorso non si è ancora concluso (D'Andrea, 2015). Al momento attuale si registra quindi la perdurante assenza di un quadro integrato ed operativo di standard, nonché la mancata individuazione di attori diversi dalle istituzioni scolastiche in grado di assicurare la qualità della formazione esterna alla scuola, sia per l'alternanza che per l'apprendistato (Tiraboschi, 2015).

Infine, affrontiamo una questione particolarmente rilevante ai fini dell'investimento sociale, il cui focus non è diretto esclusivamente a rafforzare il collegamento con il mercato del lavoro, ma pertiene anche all'impatto sulla trasmissione intergenerazionale delle disuguaglianze. In quest'ottica, il sistema VET tedesco è stato criticato in quanto sistema di stratificazione sociale verticale, dove le origini sociali hanno forti influenza nello strutturare percorsi educativi ed esiti, con conseguente impatto sull'uguaglianza di opportunità (Protsch & Solga, 2015). Nonostante la recente introduzione di passerelle e istituzioni comprensive soprattutto a livello di istruzione secondaria inferiore, il sistema formativo tedesco continua a caratterizzarsi per una precoce divisione in percorsi (*early tracking*). L'essenza competitiva e market-driven del sistema duale fa sì che i processi di selezione tendano poi ad escludere sempre più frequentemente i low-achievers senza titolo di studio secondario o con titolo ottenuto nei percorsi secondari inferiori (*Hauptschule*). Questi individui si iscrivono allora solitamente a una delle misure non pienamente qualificanti costituenti l'area preparatoria o di transizione, costituendo un gruppo che ha ampie possibilità di concludere il proprio percorso scolastico senza una qualifica professionale. Ne consegue, in un mercato occupazionale, il rischio di restare intrappolati in circoli di disoccupazione, misure formative nell'area di transizione e occupazione precaria in lavori a scarsa richiesta di competenze. È questa infatti la principale polarizzazione che costituisce il mercato del lavoro tedesco (Eichhorst & Tobsch, 2014; Bosch, 2013).

In Italia, l'iniquità del sistema educativo segue meccanismi meno formalizzati ma nondimeno estremamente rilevanti (Barone & Ruggera, 2015). La divisione in percorsi educativi avviene a 14 anni, dopo il completamento dell'istruzione secondaria inferiore. Non essendo un sistema guidato dalle logiche di mercato, non esiste un'area simile al sistema di transizione. Il problema dell'inclusione riguarda allora principalmente l'abbandono scolastico e la dispersione, che ha assunto dimensioni considerevoli (cfr. statistiche sugli *early school leavers*, cap.2): il recupero dei casi con maggior difficoltà tende a costituire un obiettivo soprattutto dell'IeFP regionale (Ballarino, 2013).

Concludendo, in Italia lo squilibrio tra educazione generalistica e formazione professionale, la lunga separazione tra momento educativo e momento lavorativo e i deboli legami tra scuole e imprese, hanno rappresentato il background delle recenti riforme. La configurazione istituzionale della riformata formazione professionale italiana continua a basarsi sulla centralità dell'istituzione scolastica: risponde alla logica di una "dual education" che mira a combinare apprendimento a scuola e sul luogo di lavoro, ma non costituisce un sistema duale integrato come quello tedesco. La comparazione effettuata ha fatto emergere differenze strutturali relative allo status degli studenti, al *range* degli attori coinvolti e le rispettive attribuzioni di responsabilità, al rilascio dei certificati e al valore di questi sul mercato del lavoro. Nel sistema tedesco, la sovrapposizione tra le due principali filiere (apprendistato e istituti professionali full-time) è limitata se non assente, e l'equilibrio costitutivo risulta sostanzialmente invertito rispetto all'Italia: circa il 60% delle coorti giovanili comincia il proprio percorso educativo secondario superiore nel sistema duale, finalizzato al conseguimento di una qualifica professionale rilasciata dalle Camere in conformità agli standard regolativi emanati dal BIBB. All'interno del sistema duale, i giovani apprendisti assumono il doppio status di lavoratori (assunti da un'impresa) e studenti (che frequentano una scuola professionale part-time). Nella formazione professionale italiana, invece, la componente scolastica assume il ruolo principale: esistono differenti filiere sulla base di differenti istituzioni scolastiche o educative, e differenti responsabilità distribuite principalmente tra stato e regioni. In quest'ambito, occorre menzionare la rilevante iniziativa di coordinamento tra stato e regioni rispetto all'alternanza, che può essere letta come tentativo di superamento della frammentazione legislativa nel sistema VET, al fine di allineare l'IeFP regionale agli scopi e direzioni della formazione professionale nazionale.

L'apprendistato formativo rappresenta uno strumento marginale dal punto di vista della diffusione e non costituisce un percorso professionale autonomo. Per quanto riguarda l'efficacia degli stage nel ridurre la penalizzazione dei giovani sul mercato del lavoro, i risultati dalle ricerche valutative comparate sono meno evidenti rispetto all'apprendistato, per via dell'altissima varietà di schemi rilevabili in Europa. In genere, tuttavia, i tirocini curriculari integrati nel percorso educativo sembrano condurre a risultati più positivi rispetto a quelli non curriculari (Commissione Europea, 2013a), cosa che in Italia è appunto avvenuta con l'istituzionalizzazione dello strumento tramite l'introduzione dell'alternanza scuola-lavoro. Occorrerà comunque del tempo per comprendere se il focus

sull'alternanza si tradurrà in una stabile configurazione istituzionale, e se l'implementazione delle politiche promosse condurrà a un effettivo miglioramento dell'occupabilità dei giovani, secondo i dettami e gli auspici del social investment.

Capitolo 9. Quali politiche del lavoro intervengono sulle transizioni scuola-lavoro?

9.1. Introduzione

Nella prospettiva del social investment, politiche educative e politiche del lavoro costituiscono parte del più ampio insieme delle politiche di welfare. Obiettivo dello stato sociale è infatti promuovere lo sviluppo di competenze individuali che non dipendano dal background socio-economico, e la valorizzazione di queste attraverso la partecipazione al mercato del lavoro (*more and better jobs*).

In questo capitolo, le principali politiche del lavoro che influiscono sul passaggio dalla scuola all'occupazione della popolazione giovanile in Italia e Germania sono analizzate cercando di evidenziare le connessioni tra istituzioni del sistema educativo e istituzioni del mercato del lavoro, nella considerazione del welfare come attore decisivo per il coordinamento delle stesse.

9.2. In Italia: dalla flex-insecurity al Jobs Act

9.2.1. Flessibilità e insicurezza per gli outsiders

Gli anni '90 hanno inaugurato una stagione di importanti, e a volte frenetici, cambiamenti nelle politiche del lavoro italiane, che hanno avuto significativo impatto sulla configurazione istituzionale preesistente. Questi processi di mutamento hanno progressivamente ridisegnato le caratteristiche del mercato del lavoro giovanile. Le politiche del lavoro si sono sviluppate attorno a due assi fondamentali di debolezza: la scarsa considerazione delle categorie deboli o vulnerabili; l'assenza di ammortizzatori universali. Il nucleo focale degli interventi di policy è stato a lungo costituito dai *core workers*, altrimenti definiti *insiders*, lavoratori con contratto standard (full-time a tempo indeterminato) in grado di accedere ai principali strumenti di protezione sociale predisposti dallo stato sociale. Le categorie deboli del nostro mercato del lavoro - di cui abbiamo visto far parte le donne, i giovani, i migranti ma anche, in un intersecarsi di dualismi, abitanti delle regioni meridionali e lavoratori delle micro imprese - sono stati raramente oggetti di politiche specifiche e mirate. Nel determinare la dinamica tratteggiata, le possibilità di veto fornite dal contesto politico ed esercitate in particolare dalle associazioni sindacali (Sacchi & Vesan, 2015) hanno esercitato un ruolo primario dirigendo l'attenzione delle politiche del lavoro verso l'obiettivo del mantenimento del rapporto di lavoro.

Per quanto riguarda gli ammortizzatori sociali, si è verificata nel tempo una stratificazione progressiva di norme fondate su prestazioni assicurative calibrate sul lavoro a tempo pieno e indeterminato, con conseguente sbilanciamento di lungo periodo sul versante passivo e compensatorio della protezione

sociale diretta ai lavoratori disoccupati o a rischio di disoccupazione. La particolarità del modello italiano di protezione dal rischio di disoccupazione è data dalla priorità assegnata agli schemi di integrazione salariale per i lavoratori a orario ridotto: la Cassa integrazione guadagni ordinaria (introdotta nel 1947) e, soprattutto, quella straordinaria. Frutto della negoziazione tra governo e parti sociali finalizzata a far fronte alle crisi aziendali degli anni '70 e '80 e all'aumento strutturale del rischio di disoccupazione con il tramontare della società industriale, questi schemi hanno finito per costituire in Italia un equivalente funzionale degli schemi assicurativi di disoccupazione, diretto innanzitutto alla protezione dei *core workers* delle grandi industrie (Sacchi *et al.*, 2011). La traiettoria di riforma in quest'ambito non ha modificato gli equilibri strutturali del sistema di protezione (prevalenza degli schemi CIG rispetto a indennità di mobilità, indennità di disoccupazione a requisiti pieni o ridotti); nè ha portato all'introduzione di schemi assistenziali di disoccupazione (per lavoratori che esauriscono il diritto all'indennità assicurativa) o a schemi di reddito minimo rivolti alla generalità della popolazione. L'estensione di schemi di integrazione salariale ha poi rappresentato il principale strumento utilizzato per attenuare l'impatto della crisi, consentendo in un primo momento di mantenere "formalmente" bassi i tassi di disoccupazione (un lavoratore inserito in questi schemi è considerato ai fini statistici occupato). È stata infatti aumentata la durata temporale e la facilità di accesso alle casse, e sono stati introdotti gli ammortizzatori sociali in deroga (CIG in deroga), in carico però alla fiscalità generale, per ampliare la platea di lavoratori, imprese e settori coperti dallo strumento (Giannelli *et al.*, 2015). Se gli schemi sociali in deroga segnano una traiettoria di maggior inclusività della protezione contro il rischio di disoccupazione, essi restano uno strumento negoziato e non un diritto, e non intaccano la logica primaria del mantenimento del rapporto di lavoro.

Le politiche di regolazione dei contratti di lavoro sono dominate, dalla seconda metà degli anni '90 da un processo di riforma incrementale avente l'obiettivo della flessibilizzazione e dell'apertura di opportunità di impiego per mezzo di azioni di liberalizzazione del mercato del lavoro. La legge Treu del '97, il recepimento delle direttive europee sul lavoro parziale e a tempo determinato del 2000-2001, la legge Biagi del 2003, introducono ed estendono progressivamente le opportunità di ricorrere a rapporti di lavoro atipici, allentando le limitazioni precedentemente connesse al loro utilizzo. Se prima del '97 le principali forme contrattuali non standard erano l'apprendistato e il contratto di formazione-lavoro, le normative successive facilitano il ricorso a lavoro interinale, part-time e contratti a termine di varia natura, oltre a differenziare e promuovere la diffusione dell'apprendistato. Nel mercato del lavoro italiano sono state dunque iniettate robuste dosi di flessibilità nel giro di pochi anni. Come in altri paesi europei, queste riforme sono avvenute "ai margini" della forza lavoro, cioè per i rapporti che adottano nuove forme contrattuali, senza intaccare i contratti a tempo indeterminato. Come si nota dall'andamento dell'indice EPL dell'OECD, dalla metà degli anni '90 l'Italia è il paese europeo in cui il processo di liberalizzazione si verifica in modo più accentuato, essendo passata dall'essere il paese a capitalismo avanzato con la più rigida regolazione dei rapporti di lavoro, a quello

che ha visto la maggior riduzione dell'indice della legislazione a protezione dell'impiego per i lavoratori a tempo determinato (Berton *et al.*, 2012). Questo processo di riforma e liberalizzazione ha portato a un aumento impetuoso nella diffusione dei contratti atipici, che si è concentrato nella fascia giovanile della popolazione. A tale incremento non ha fatto seguito un andamento crescente dell'occupazione giovanile, che si è anzi mantenuta stagnante anche negli anni precedenti alla crisi economica, in linea con contributi che sottolineano come in Europa la deregolamentazione dei contratti a termine non abbia generalmente prodotto un aumento dei tassi di occupazione, ma piuttosto un effetto di sostituzione tra posizioni a tempo indeterminato e posizioni a termine (Kahn, 2010). In Italia, la flessibilità in entrata non sembra costituire un canale di ingresso stabile nel mercato del lavoro, o una tappa verso sicuri percorsi ascendenti che si concludano con un contratto a tempo indeterminato (Berton *et al.*, 2009; Paggiaro *et al.*, 2009). Anzi, l'aumento di contratti standard e precari può essere considerata una concausa della diminuzione degli investimenti delle imprese in capitale umano, ricerca e formazione, tendenza particolarmente diffusa presso molte piccole imprese italiane, che ricorrono ai contratti a termine per sopravvivere abbassando il costo del lavoro, riducendo gli investimenti in formazione e deprimendo la propria produttività.

I giovani in uscita dal percorso formativo sono i principali protagonisti dell'accumularsi di svantaggi che costituisce l'effetto della peculiare configurazione di *flex-insecurity* del contesto italiano (Reyneri & Pintaldi, 2014). In un mercato del lavoro a ristretta base occupazionale e a domanda principalmente medium-low skilled, un'offerta sempre più qualificata incontra crescenti difficoltà di ingresso (aggravate ovviamente dalla crisi economica). Peraltro, le ristrette opportunità occupazionali sono sempre più costituite da rapporti di lavoro atipici, in nome di una realizzata flessibilità esterna sul mercato del lavoro che non si è accompagnata a un parallelo aumento delle tutele esterne, poichè la struttura istituzionale del sistema di ammortizzatori sociali ha mantenuto a lungo una logica assicurativo-categoriale, finalizzata alla tutela del rapporto di lavoro e concentrata quindi sulla forza-lavoro *core*. Infatti, i nuovi lavoratori flessibili hanno spesso carriere frammentate, con bassi salari e alto rischio di precarietà, faticando a maturare i requisiti necessari per godere degli strumenti di sostegno al reddito. Questa quota della forza-lavoro non è coperta dal sistema di protezione sociale, dal momento che l'Italia manca di uno schema minimo di ultima istanza o rete di sicurezza. È dunque flessibile, spesso precaria e di giovane età: la *flex-insecurity* risulta un attributo dell'*outsiderness* all'italiana che tende ad accompagnarsi alla condizione occupazionale giovanile.

In questo contesto, l'aggravarsi della crisi segna alcuni punti di discontinuità. Dopo la risposta anticiclica basata sull'utilizzo degli ammortizzatori sociali in deroga e in generale di schemi preesistenti di integrazione salariale, la riforma Fornero del 2012 rende più agevole il licenziamento di lavoratori a tempo indeterminato e rafforza il pilastro dell'indennità di disoccupazione (quindi protezione al di fuori del rapporto di lavoro): sono introdotti nuovi schemi assicurativi ed è prevista la graduale riduzione delle risorse destinate a CIG e mobilità. La nuova assicurazione sociale per

l'impiego (ASPI) si caratterizza per una maggior durata e un più alto tasso di rimpiazzo, nonché per l'inclusione di categorie precedentemente escluse come gli apprendisti. Ad essa si affianca la mini-ASPI, per lavoratori che non raggiungono i requisiti di anzianità contributiva e lavorativa. Il tentativo è inoltre quello di rafforzare e promuovere l'apprendistato come modalità di ingresso normale per i giovani nel mercato del lavoro, e come forma contrattuale adatta anche a lavoratori *medium* o *high skilled*. Se questa volontà di rivalutazione del momento formativo resta sostanzialmente irrealizzata, la riforma del governo Monti è comunque considerata uno stacco piuttosto netto rispetto alla precedente era di riforma al margine, poiché mira esplicitamente alla riduzione della segmentazione o dualismo sul mercato del lavoro. Segna inoltre una discontinuità rispetto al ruolo del sindacato nel policymaking: dopo una tradizione di concertazione e la coalizione distributiva formatasi sull'utilizzo della CIG in deroga, le parti sociali sono consultate ma non prendono parte attiva alla progettazione e alle decisioni sulla riforma (Sacchi, 2014). Questa tendenza al decisionismo e alla riduzione al minimo della concertazione con le parti sociali caratterizza anche la gestazione del successivo Jobs Act. Ancora una volta, i decreti del Jobs Act incidono sulla protezione dei contratti a tempo indeterminato e mirano a rafforzare il pilastro dell'indennità di disoccupazione, estendendo la platea dei beneficiari. In materia di flessibilità, si registra un nuovo slancio di liberalizzazione di contratti atipici, che la riforma Fornero aveva invece cercato di limitare con divieti e strumenti regolativi.

9.2.2. Il lavoro ai tempi del Jobs Act

Con l'intervento denominato nel suo complesso Jobs Act si individua un insieme di provvedimenti legislativi costituito dal decreto Poletti, convertito poi nella legge 78/2014 sui contratti a termine, dalla Legge Delega 183/2014 e dai relativi decreti attuativi, che hanno la volontà di ridisegnare il campo delle politiche del lavoro. La legge 183/2014 elenca le deleghe e fissa i criteri direttivi che rappresentano i principi portanti della riforma del lavoro, cui il governo Renzi è stato chiamato a dare veste definitiva con l'emanazione dei previsti cinque decreti attuativi entro sei mesi dalla pubblicazione della legge delega. Le deleghe riguardano:

- Il riordino degli ammortizzatori sociali, e quindi la riforma delle politiche passive del lavoro (integrazione salariale, disoccupazione).
- I servizi per il lavoro e le politiche attive, volte all'occupabilità e all'integrazione degli individui nel mercato del lavoro.
- Il riordino delle forme contrattuali esistenti.
- La semplificazione degli adempimenti.
- La tutela della maternità e la conciliazione dei tempi di vita/lavoro.

Complessivamente il Jobs Act si pone l'ambiziosa finalità di rilanciare le dinamiche occupazionali italiane attraverso una connessione tra flessibilizzazione e promozione di percorsi attivi di

riallocazione di lavoratori in esubero, nonché di canali di ingresso nel mercato del lavoro per le fasce più giovani, il tutto supportato da una rimeditazione degli ammortizzatori sociali in una proiezione maggiormente universalistica. In tema di regolazioni contrattuali, l'intervento realizza una netta discontinuità rispetto alla flessibilizzazione ai margini che ha caratterizzato gli ultimi 15-20 anni delle politiche del lavoro. Si discosta anche dalla tecnica di bilanciamento "a vasi comunicanti" delle riforma Fornero (legge 92/2012), che incrementava la flessibilità in uscita (rimodulando le tutele rispetto al licenziamento illegittimo contenute nell'articolo 18 dello Statuto dei Lavoratori) ma tentava al contempo di arginare l'aumento della flessibilità in entrata, irrigidendo le condizioni di legittimità dei rapporti parasubordinati ed autonomi (Santori, 2016). Il Jobs Act innalza un nuovo assetto normativo fondandolo su flessibilizzazione e liberalizzazione, sia in entrata che in uscita. La diminuzione delle tutele incentrate sul mantenimento del rapporto di lavoro è infatti considerata un punto focale per la ripresa dell'occupazione. Ne deriva un assetto formativo costruito intorno al contratto di lavoro a tempo indeterminato nella nuova modulazione a tutele crescenti per anzianità di servizio, definito come forma comune del rapporto di lavoro. Non si tratta di un nuovo istituto contrattuale ma di una modifica del precedente contratto di lavoro a subordinato a tempo indeterminato di cui, in particolare, viene rivisitata la disciplina del licenziamento, sviluppando il percorso già intrapreso dalla riforma Fornero. Ad eccezione dei casi di licenziamento discriminatorio o comunque nullo, di licenziamento disciplinare per un fatto che si dimostri insussistente, in tutte le altre situazioni di licenziamento illegittimo (soprattutto per i licenziamenti economici), anche collettivo, viene meno la reintegra nel posto di lavoro (sancito dall'articolo 18 della legge 300/1970) e la sanzione per il datore di lavoro è solamente economica: essa consiste in un'indennità pari a 2 mensilità per ogni anno di anzianità lavorativa, con un minimo di 4 e un massimo di 24 mensilità (Santori, 2016). Da notare che il provvedimento si applica solo per le nuove assunzioni¹¹, ovvero per i lavoratori messi sotto contratto a tempo indeterminato dal 7 marzo 2015, e nei casi di conversione di contratti a tempo determinato o di apprendistato in contratto a tempo indeterminato. La promozione delle tutele crescenti viene inoltre affidata a misure di incentivazione economica, attraverso specifici esoneri dai contributi previdenziali a carico del datore di lavoro per tutti i contratti a tempo indeterminato instaurati nel 2015 (termine poi esteso al 2016). Occorre tenere nella giusta considerazione il peso di tale fattore, nel valutare l'aumento di degli occupati con contratto a tempo indeterminato registrato negli ultimi mesi e la già citata diminuzione, ad esempio, dei contratti di apprendistato (di II livello).

Si noti che, poiché il nuovo contratto a tutele crescenti non trova applicazione ai contratti di lavoro già esistenti, in questa fase l'esito è quello della coesistenza di due regimi di tutela differenti per i lavoratori standard nel mercato del lavoro e addirittura nella stessa azienda, creando quindi nella situazione presente un'altra linea di segmentazione o dualismo tra occupati standard e neoassunti in regime di "stabilità modulata" (Tiraboschi, 2015). La riforma appare decisamente proiettata verso

¹¹ E per quei rapporti di lavoro già in essere presso aziende che, per effetto di nuove assunzioni successive all'entrata in vigore del decreto, superino la soglia dimensionale di 15 dipendenti (o 60 con riferimento al territorio nazionale).

“l’isola che non c’è” evocata da Pessi (2015): il riequilibrio del mercato del lavoro che essa preconizza avverrà infatti solo negli anni a venire, con il pensionamento degli attuali insider.

Come già detto, il Jobs Act prevede una doppia via alla flessibilità, perseguita anche per mezzo di una completa rivisitazione anche delle forme contrattuali non standard: tempo determinato, apprendistato, somministrazione, contratti a progetto, lavoro intermittente. Con il decreto legge 34/2014, primo atto del Jobs Act, il contratto a termine, che era precedentemente legato a ragioni di carattere tecnico, organizzativo, produttivo e sostitutivo, viene ulteriormente liberalizzato, eliminando la necessità di una causale e prevedendo fino a 5 proroghe per una durata complessiva non superiore a 36 mesi. Il principale limite all’utilizzo di tale contratto è di carattere quantitativo: non possono essere assunti a tempo determinato più del 20% dei lavoratori a tempo indeterminato in forza all’azienda. Per quanto riguarda le altre tipologie contrattuali, il riferimento è dato dal decreto 81/2015 di riordino delle tipologie contrattuali. Mentre dell’obiettivo di promozione degli apprendistati scolastici si è già detto (cfr. capitolo 5), il lavoro intermittente, mediante il quale un lavoratore si pone a disposizione di un datore di lavoro che ne può utilizzarne le capacità per lo svolgimento di prestazioni di carattere discontinuo o intermittente (anche detto lavoro a chiamata), viene chiaramente delimitato e può essere stipulato con lavoratori aventi meno di 24 e più di 55 anni. Il contratto somministrazione lavoro viene reso estremamente fluido e appetibile, dal momento che viene eliminata la causale (anche per la somministrazione a tempo indeterminato o staff leasing) e che tale contratto garantisce la piena esclusione dai problemi derivanti dalla disciplina del licenziamento. Viene poi ampliata la possibilità di ricorso al lavoro accessorio per attività lavorative discontinue e occasionali che prevedono l’utilizzo dei *voucher*. Infine, il decreto sancisce la fine delle collaborazioni continuative a progetto, segno della volontà di ricondurre l’ambiguo segmento della parasubordinazione al regime del lavoro subordinato (Proietti, 2016).

Per quanto riguarda il versante passivo di compensazione, la delega della legge 183/2014 prevede la razionalizzazione della normativa sugli ammortizzatori sociali, sia sugli strumenti di sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria, sia sugli strumenti di integrazione salariale di natura conservativa (CIG e contratti di solidarietà). Quanto al secondo punto, l’elemento da segnalare è principalmente la volontà di limitare l’utilizzo di tali ammortizzatori a casi in cui lo strumento sia finalizzato a una ripresa delle attività: l’accesso non è infatti previsto in caso di cessazione definitiva dell’attività aziendale o di un ramo di essa. Nel 2015 hanno subito inoltre un rilevante decremento le risorse per la CIG in deroga, che consente l’accesso a un ammortizzatore sociale a tutte le casistiche in cui il lavoratore è escluso dai trattamenti “ordinari” (per settore di appartenenza, numero di dipendenti, attività svolta), e che come detto ha rappresentato il principale strumento di reazione all’impatto della crisi economica tra il 2009 e il 2012. In materia di sostegno al reddito contro il rischio di disoccupazione, il Jobs Act prosegue con la legge 183/2014 nella direzione della riforma Fornero, passando però dalla ASPI alla Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l’Impiego (NASPI),

erogata dall'INPS. La nuova prestazione assicurativa mantiene la ratio di offrire un temporaneo sussidio a chi resta sprovvisto di un impiego, ma vi sono modifiche rispetto alla platea di destinatari, requisiti di accesso, durata e importo dell'indennità. La NASPI si rivolge a tutti i lavoratori dipendenti con esclusione di quelli a tempo indeterminato delle pubbliche amministrazioni e degli operai agricoli. Requisiti all'accesso sono lo status di disoccupazione, inteso non solo come perdita involontaria dell'impiego, ma anche comprovato da una disponibilità immediata allo svolgimento di attività lavorativa o formazione (tramite presentazione di una comunicazione al servizio del lavoro competente); almeno 13 settimane di contribuzione nei 4 anni precedenti; almeno 30 giornate di effettivo lavoro nei 12 mesi precedenti. L'importo del trattamento è rapportato alla retribuzione percepita negli ultimi 48 mesi e avrà generalmente durata massima di 24 mesi, mentre l'erogazione dello stesso viene subordinata, oltre che al permanere della disoccupazione, a un principio di condizionalità: chi riceve il sussidio è chiamato a attivarsi per la ricerca di una nuova occupazione e partecipare alle iniziative di attivazione lavorativa e ai percorsi di riqualificazione professionale che gli saranno proposti dai centri per l'impiego. Si prevede che il venir meno a tali condizioni comporti il decadimento del diritto a percepire la prestazione assicurativa. Per i lavoratori parasubordinati la NASPI assume forme particolari e viene nominata DIS-COLL, con requisiti e importi ricalibrati. Il decreto 148/2015 ha inoltre avviato una misura sperimentale di proroga dell'indennità gestita sempre dall'INPS sotto forma di assegno di disoccupazione (ASDI) per disoccupati involontari che abbiano esaurito la fruizione della NASPI (Bolognesi & Lutri, 2016), subordinato all'esistenza di risorse nel fondo ministeriale.

9.3. La Youth Guarantee e il riordino delle politiche attive

9.3.1. Politiche attive e servizi per il lavoro

In Italia l'attenzione alle politiche attive del lavoro è stata a lungo confinata a posizioni marginali, spesso accademiche, diffondendosi viceversa lentamente negli ambienti politici e tra le parti sociali. Come visto nel paragrafo precedente, le riforme in materia di flessibilità e sostegno al reddito hanno visto recentemente anche una progressiva enfasi attribuita ai concetti di condizionalità, occupabilità, servizi al lavoro. Questo è avvenuto tuttavia senza una parallela riallocazione delle risorse verso le politiche attive o per la costruzione di un moderno sistema di centri per l'impiego. Conferme di quanto detto emergono guardando ai bassi investimenti aggregati dell'Italia in politiche attive rispetto al GDP, documentati nei capitoli precedenti. Passando a un maggior livello di dettaglio, ovvero ai dati di spesa relativi a distinti programmi e misure, si nota come i servizi per l'impiego pubblici ricevono un finanziamento esiguo, pari allo 0,03% del GDP.

La riforma dei servizi per l'impiego è passata in primo luogo attraverso un processo di decentramento e coordinamento verticale: gli uffici pubblici del lavoro sono rientrati infatti nel processo di devoluzione a regioni e enti locali della riforma Bassanini (legge 59/1997) che li ha trasformati in agenzie provinciali; assetto poi confermato dalla riforma costituzionale del 2001 che ha assegnato alle regioni competenze in materia di politiche attive del lavoro. In secondo luogo, con la legge Treu (196/97) che ne ha abolito il monopolio pubblico introducendo il lavoro interinale fornito da soggetti privati (coordinamento orizzontale), tali servizi sono stati interessati da una liberalizzazione e dalla conseguente nascita della agenzie private per il lavoro (Apil): la legge Biagi (legge 30/2003) ha concluso tale processo attribuendo alle Apil le stesse competenze dei servizi pubblici in materia di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro (Giannelli *et al.*, 2015).

Gli uffici periferici pubblici sparsi sul territorio nazionale costituivano propaggini di un sistema fortemente centralizzato, e svolgevano in sostanza funzioni burocratiche di registrazione, controllo della condizione amministrativa di disoccupato e fino al '95 di erogazione delle indennità (competenza che passa poi all'INPS) (Giannelli, 2015). Erano dunque luoghi di passaggio amministrativo, più che di servizio, che dal '97 hanno vissuto un cambiamento copernicano. Oltre ad essere riformati attraverso la decentralizzazione a enti locali e la creazione di un regime di coesistenza e concorrenza con soggetti privati, hanno fatto parte del più ampio processo di flessibilizzazione di cui abbiamo parlato nel paragrafo precedente: iniezioni di flessibilità cominciano ad essere utilizzate come strumento per la mobilità del mercato del lavoro, con conseguente maggior probabilità di frammentazione delle carriere per fornire personale alle imprese. Questi temi, a cui bisogna aggiungere la nascita dell'istituto del tirocinio, si uniscono a un discorso che va diffondendosi su politiche attive, servizi di orientamento e attività di formazione e sostegno agli individui: si apre quindi progressivamente, all'interno delle politiche del lavoro italiane, uno spazio per un servizio al mercato del lavoro. Tuttavia, a questo cambiamento non corrisponde un aggiornamento dello strumento. Il personale che transita ai centri per l'impiego è personale che già era impiegato nei precedenti uffici per il lavoro, spesso a qualificazioni medio-basse, che in molti casi non è sostenuto da percorsi di qualificazione o dall'immissione di forze nuove adeguatamente formate. Anche dopo l'impatto della crisi, l'Italia ha ulteriormente ridotto le risorse umane dei servizi per il lavoro, con ad esempio una diminuzione di 1.500 unità di personale tra 2008 e 2011, laddove in Francia e in Germania gli aumenti nello stesso periodo sono stati consistenti e pari a, rispettivamente, 22.000 e 18.000 unità (Fano *et al.*, 2015).

La mancanza di una politica di indirizzo nazionale ha aumentato la geopardizzazione nazionale favorendo il contrasto, all'interno dei 556 centri per l'impiego italiani, tra centri di eccellenza e situazioni estremamente arretrate, concentrate soprattutto, ma non solo, nel Sud Italia.

Da quanto detto, e dalla quantità esigua di risorse investite rispetto ai paesi del centro-nord Europa, non stupisce ovviamente che i vari indicatori di performance e di efficienza economica risultino ampiamente sfavorevoli. Tra 2014 e 2015 nei Centri lavoravano meno di 9.000 addetti, con una

capacità di intermediazione estremamente bassa (solo il 3,1% dei lavoratori dipendenti ha trovato lavoro grazie ai servizi di tali uffici) e, soprattutto, un livello basso e declinante di spesa per lavoratore intermediato (da 9.754 euro nel 2008 a 8.673 euro nel 2013), indicatore di bassa qualità dei servizi offerti, che si accompagna all'altissimo rapporto tra operatore e numero di disoccupati da gestire. Nel 2014, in Italia vi erano 254 disoccupati registrati per ogni operatore dei Centri per l'impiego, contro gli 85 della Francia, i 26 della Germania, i 20 del Regno Unito (Cicciomessere, 2015). Ovviamente quest'ultimo indicatore risente dell'andamento complessivo della disoccupazione, ma sostanzialmente nondimeno la difficoltà dei PES italiani a fornire efficaci servizi di accoglienza, orientamento, sostegno al collocamento. A questa debolezza strutturale corrisponde specularmente la fragilità delle politiche attive per i non occupati: all'enfasi formale (ma scarsamente implementata) sulla condizionalità si accompagnano infatti investimenti scarsi in iniziative e misure per la reintegrazione nel mercato del lavoro. L'investimento in ALMP in Italia è cresciuto tra 2001 e 2003, arrivando a superare la spesa in politiche passive di supporto. Questo trend si è tuttavia invertito dal 2004, con un gap tra PLMP e ALMP che si è fortemente ampliato dopo il 2009. Inoltre, la spesa italiana in ALMP presenta una particolarità: lo sbilanciamento nell'allocazione di risorse in incentivi alle imprese per assumere lavoratori, piuttosto che in iniziative di formazione (Sacchi & Vesan, 2015). Queste non costituiscono misure sufficienti a favorire l'occupabilità delle fasce giovanili, né rappresentano strumenti tali da rendere le esperienze lavorative tappe di una carriera ascendente, evitando l'avvitarsi in circoli viziosi di precarietà e segmentazione delle biografie occupazionali. Una strategia dominata dall'uso degli incentivi che, come nel caso recente del Jobs Act e del tentativo di promuovere il contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti, non prevede riferimenti alla qualità o a eventuali obblighi formativi in capo del datore di lavoro, manca della componente di sviluppo del capitale umano che qualifica l'investimento sociale rispetto a iniziative di impronta neoliberista. Come ricorda Bonoli (2012), il termine politiche attive copre un'ampia serie di misure e programmi molto differenti rispetto a modalità e obiettivi, e non è possibile formulare affermazioni aprioristiche sulla conformità di queste rispetto agli ideali propugnati dall'investimento sociale, se non utilizzando i principi di empowerment e valorizzazione del capitale umano come benchmark dirimenti.

9.3.2. Dalla Garanzia Giovani all'ANPAL: segni di modernizzazione?

Il contesto italiano è dunque delineato da una sostanziale assenza di politiche attive mirate allo sviluppo del capitale umano e dalla mancanza di politiche del lavoro specificamente rivolte alle fasce più giovani della popolazione. In queste condizioni, la Garanzia Giovani, in quanto programma di ampio respiro e contenitore di misure finalizzate all'occupabilità dei giovani, è parte di un più ampio processo di riforma, finalizzato a migliorare i servizi del lavoro e le politiche attive nel contesto istituzionale italiano (Vesan, 2014). Si tratta di un'iniziativa europea che ha origine nel progressivo

riorientamento delle posizioni dell'Unione Europea rispetto all'inclusione dei giovani nel mercato del lavoro. In precedenza l'Unione Europea aveva concentrato i propri sforzi sulla promozione di una maggior flessibilità, accompagnata da un generalizzato favore verso politiche attive per la reintegrazione dei disoccupati (Lahusen *et al.*, 2013). In seguito, la crescita della disoccupazione giovanile e la preoccupazione generata dal diffondersi del fenomeno dei NEET (Eurofound, 2012), ha condotto a una presa di posizione sulla delicata questione giovani-lavoro: ispirandosi a iniziative soprattutto di paesi nordeuropei (ma anche, ad esempio, dell'Austria) che avevano indicato possibili strategie di intervento, nel 2012 la Commissione europea ha proposto una strategia di intervento unitaria sul tema, che va appunto sotto il nome di Garanzia Giovani. Sono stati stanziati complessivamente 6 miliardi di euro, che ogni paese membro ha potuto poi declinare secondo le proprie caratteristiche e necessità (Giannelli, 2015). Tale programma è rivolto ai giovani più colpiti dall'impatto e dai successivi *aftershock* della crisi economica, ragazzi tra i 15 e i 25 anni (in Italia è esteso fino ai 29) che non hanno un'occupazione e sono fuori dal circuito formativo. La Garanzia Giovani o Youth Guarantee (d'ora in avanti YG) si caratterizza per essere un programma finalizzato all'occupabilità dei giovani (Fano *et al.*, 2015) il cui obiettivo è, appunto, la valorizzazione del capitale umano degli individui o perlomeno il tentativo di frenarne il depauperamento dovuto a prolungata disoccupazione e inattività.

Il piano italiano di YG, nato da una concertazione tra Stato (Governo Letta) e regioni, è stato approvato dall'UE ottenendo uno stanziamento di 1,2 miliardi di euro (che si somma al co-finanziamento nazionale per un totale complessivo di 1,513 miliardi), ed è diventato operativo a partire dal primo maggio 2014. All'interno del piano si precisa la duplice finalità della YG. In primo luogo, la riforma strutturale del sistema di transizione scuola-lavoro, ed in particolare della rete di servizi per l'impiego e delle politiche attive, al fine di creare un sistema permanente di coordinamento, monitoraggio e valutazione degli attori coinvolti nei processi di transizione. In secondo luogo, l'introduzione di un ampio ventaglio di iniziative a favore dei giovani sostenute dal finanziamento proveniente dalla Youth Employment Initiative e dal co-finanziamento nazionale, con l'obiettivo di un impatto immediato sull'emergenza occupazionale. La decisione è stata inoltre quella di concentrare le risorse negli anni 2014-2015 (in realtà, l'implementazione delle misure si estende di fatto anche durante il 2016), con l'idea poi di proseguire secondo una linea di continuità con la YG attraverso i programmi cofinanziati con i fondi strutturali (in particolare con l'FSE). L'ambizioso obiettivo è quello di concentrarsi sui flussi di giovani nella fascia d'età 15-29 (inizialmente 15-24, poi estesa), intercettandoli entro quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita del sistema di istruzione formale, per intervenire in modo dinamico e prevenire il deterioramento del capitale umano. Complessivamente il target di riferimento, individuato con approssimazione rispetto ai dati di stock forniti da Istat, ammonta in Italia a oltre 1.550.000 giovani tra i 15 e i 29, divisi tra 906.000 giovani che ricercano attivamente un'occupazione e non sono all'interno di un percorso formativo (in quanto registrati presso i centri per l'impiego); e

659.000 giovani tra i 15-29 anni non registrati come disoccupati o inoccupati, ma che comunque manifestano un qualche attaccamento al mercato del lavoro (ricerca non attiva di lavoro o disponibilità non immediata a lavorare).

Il programma YG si compone di una rete integrata di servizi che, partendo da una base universale e standardizzata (registrazione, iscrizione), dovrebbero poi coinvolgere maggiormente l'individuo (accoglienza e profiling) fino a sfociare nella costruzione di percorsi personalizzati, sulla base della stipula di un Patto di servizio finalizzato all'inserimento lavorativo e/o al rientro nel circuito formativo (orientamento, offerta formativa e/o lavorativa). Si prevede inoltre che ogni fase sia monitorata e valutata dagli enti competenti. Ad ognuno degli iscritti, dunque, dovrebbe essere fornita un'offerta qualitativamente valida in termini di formazione, promozione dell'occupabilità e lavoro, formulata secondo quanto stabilito nei piani regionali per l'attuazione del Programma. I possibili strumenti utilizzabili sono i seguenti:

- Offerta di lavoro, eventualmente accompagnata da bonus occupazionale per l'impresa;
- Offerta di contratto di apprendistato;
- Offerta di tirocinio (accompagnato da indennità), da realizzare in abbinamento a momenti di formazione specialistica;
- Proposta di iscrizione al servizio civile (accompagnato da indennità);
- Formazione all'imprenditorialità ed incentivi all'autoimpiego;
- Interventi finalizzati a promuovere mobilità transnazionale;
- Reinserimento in un percorso di formazione o istruzione per completare gli studi o conseguire specializzazioni professionali.

La valenza sistemica del programma YG si traduce nella volontà di individuare una strategia unitaria di implementazione che coinvolga, in una prospettiva di governance multilivello e pubblico-privata, Stato centrale e regioni, Centri per l'impiego, parti sociali, altri soggetti pubblici e privati (agenzie per il lavoro, imprese). Al Programma operativo nazionale (PON), che individua le azioni comuni da compiere, si affiancano piani attuativi regionali (POR) e relative convenzioni stato-regione con conseguenti stanziamenti di risorse, in un regime di sussidiarietà che prevede un possibile intervento di supporto del Ministero per regioni in difficoltà. Le regioni hanno dunque la principale responsabilità di attuazione delle azioni di politica attiva rivolte ai beneficiari di YG. Lo stato centrale invece provvede alla realizzazione della piattaforma tecnologica di supporto, del monitoraggio e della valutazione, e assume anche un ruolo centrale nella definizione dei sistemi di incentivazione all'occupazione.

Ovviamente, questo ampio sforzo di programmazione e progettazione si erge su un piedistallo tanto necessario quanto, nel caso italiano, esile: l'esistenza di una struttura di servizi al lavoro o centri di contatto in grado di erogare le misure di politica attiva (ma anche preliminari servizi di registrazione, accoglienza, consulenza ed orientamento). Come abbiamo visto, in Italia questa struttura è costituita

da una rete di attori pubblici (Centri per l'impiego) e privati (agenzie per il lavoro accreditate che fungono da *youth corner* o "servizio Garanzia Giovani" nell'ambito del Programma) estremamente frammentata e balcanizzata territorialmente, che si caratterizza per la debolezza dell'attore pubblico, perennemente in debito di risorse e personale. Ne deriva quindi una forte disuguaglianza nelle prestazioni offerte, in un quadro punteggiato da alcune eccellenze e situazioni estremamente arretrate, che rischia di avere ripercussioni importanti sull'attuazione di YG. Da non dimenticare, infine, il ruolo del sistema di istruzione e formazione soprattutto rispetto a quella fascia di utenza che esce prematuramente dai percorsi di istruzione e formazione, per la quale la prima opzione da valutare riguarda il reindirizzamento verso percorsi scolastici e formativi.

Nel contesto italiano, YG è stata interpretata anche e soprattutto come impulso per una riforma più ampia tesa alla realizzazione di una struttura efficace di centri per l'impiego e per una riaffermazione dell'azione di coordinamento dello Stato Centrale, pur nel rispetto delle prerogative delle regioni (Vesan, 2014; Fano *et al.*, 2015). In questo senso, l'elemento più rilevante ha riguardato la strutturazione di un PON (piano operativo nazionale) dedicato a YG, come framework comune per la creazione di standard, trasparenza e parità di opportunità per i giovani coinvolti nel programma (ne è esempio la realizzazione di una procedura unitaria per il pagamento dei tirocini: le regioni comunicano i dati all'Inps che poi si occupa dell'erogazione). Di questo fanno parte anche i principi della contendibilità (possibilità per un giovane di iscriversi a YG anche in una regione diversa rispetto a quella di residenza) e della sussidiarietà verticale (possibilità di interventi specifici del livello centrale in caso di carenze delle regioni).

Innestandosi su tali esperienze, il decreto 150/2015 è intervenuto con lo scopo di riorganizzare i servizi per il lavoro e le politiche attive a livello nazionale, istituendo la Rete Nazionale dei servizi per le politiche del lavoro. L'obiettivo è quello di migliorare l'efficienza del mercato del lavoro tramite l'attività di strutture pubbliche e private, assicurando ai datori di lavoro il soddisfacimento dei fabbisogni di competenze e ai lavoratori il sostegno nell'inserimento o reinserimento al lavoro. All'interno della costellazione di soggetti pubblici e privati che costituiscono tale rete, i punti cardine sono l'ANPAL (Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro), le strutture regionali per le politiche attive del lavoro, i centri per l'impiego, l'Inps e le Agenzie per il lavoro.

La nuova agenzia nazionale è stata istituita dal gennaio 2016 e, nel rispetto delle competenze delle regioni, eserciterà il ruolo di coordinamento della rete dei servizi per le politiche del lavoro, in un ambito integrato che va dalle prestazioni di sostegno al reddito (principalmente la NASPI), ai servizi per il lavoro, alle politiche di attivazione per i disoccupati, allo sviluppo e gestione del sistema informativo. Servizi per il lavoro e politiche attive restano dunque di competenza regionale, ma in un quadro che vuole garantire livelli essenziali delle prestazioni nella gestione amministrativa e nell'erogazione. Continua l'apertura a soggetti privati accreditati secondo regimi regionali, che possono svolgere funzioni di servizio in collaborazione e/o competizione con i centri pubblici.

9.4. In Germania: le riforme Hartz e l'emersione di un mercato segmentato

9.4.1. Politiche del lavoro nel modello sociale corporativo

Le politiche del lavoro hanno costituito un elemento chiave del modello sociale tedesco sviluppatosi a partire dal dopoguerra: il welfare state Bismarckiano o conservativo (Esping-Andersen, 1990), basato su schemi assicurativi finalizzati al mantenimento dello status degli individui e delle relative condizioni di vita, nonché sul supporto a forme familiari tradizionali (Bosch, 2015a). Nel sistema di welfare tedesco la cittadinanza sociale è ancorata all'occupazione, che dà accesso a prestazioni sociali generose determinate dai livelli di reddito (Fleckenstein, 2012). Chi resta escluso da questa marcata redistribuzione orizzontale per mancanza di requisiti contributivi, è supportato da schemi di assistenza sociale finanziati dalla tassazione generale, con prestazioni più modeste e basate sulla prova dei mezzi. Nella letteratura sulle Varieties of Capitalism, la Germania è identificata con un modello di capitalismo ad economia coordinata e welfare state corporativo, supportato da una coalizione che coinvolge attori di classi e interessi differenti, e segnatamente datori di lavoro, sindacati, attori statali (Hall & Soskice, 2001). Il ruolo del welfare state è fondamentale nel definire una cornice regolativa di supporto e nell'agire a sostegno dell'impegno delle parti sociali (Trampusch, 2009).

Storicamente, le politiche del lavoro in Germania si sono rette su un ampio e generoso complesso di strumenti diretti alla protezione del lavoratore e del relativo status da rischi quali disoccupazione e anzianità. A questo nucleo si è affiancato, con il cosiddetto Atto di Promozione dell'Occupazione del '69, un sistema di politiche attive che promuovevano la valorizzazione e sviluppo delle competenze del lavoratore attraverso schemi sistematici di formazione professionale continua per i disoccupati. Quindi, una prospettiva di sviluppo del capitale umano si innestava su un modello basato su conservazione dello status, occupazione standard e, conseguentemente, supporto al *breadwinner model* nell'ambito delle politiche sociali (Fleckenstein, 2012). Il successo del *Modell Deutschland* negli anni '70 e '80, dopo le crisi petrolifere e durante la ristrutturazione industriale, si basò sulla difesa dell'ideale conservativo e sull'utilizzo di assicurazioni sociali contro la disoccupazione, politiche del lavoro soprattutto passive e sistema pensionistico. I principali tagli effettuati riguardarono infatti politiche attive e formazione professionale, senza intervenire sulla protezione contro la disoccupazione ma cercando invece di ridurre l'offerta di lavoro (specialmente per lavoratori over 50 espulsi dai processi di ristrutturazione industriale) per mezzo di prepensionamenti e estensione dei sussidi per i disoccupati (Manow & Seils, 2000; Kitschelt & Streeck, 2003). Anche negli anni '90, i principali costi della riunificazione furono trasferiti sui fondi assicurativi e in quantità crescente sul budget federale, estendendo alla Germania Est misure utilizzate nei decenni precedenti per la ristrutturazione di settori produttivi, al fine di realizzare il passaggio da un'economia socialista pianificata a un'economia di mercato (Streeck, 2009). Ne sono risultati carichi fiscali difficilmente

sostenibili dal sistema di welfare, in un quadro peggiorato dalla difficoltà di creare lavoro nel settore dei servizi, specialmente per i lavori scarsamente qualificati, a causa di alti costi del lavoro (alti contributi assicurativi) e prestazioni di welfare comparativamente generose (*inactivity trap*) (Esping-Andersen, 1998).

Negli ultimi 20 anni, questa impostazione del sistema di protezione sociale ha subito rilevanti attacchi: dalla metà degli anni '90 il mercato del lavoro è stato riformato con l'obiettivo di contrastare il connotato passivo e compensatorio delle politiche del lavoro (strategia del *welfare without work* o di *labour-shedding*), attribuendo invece una maggiore importanza all'attivazione degli individui senza lavoro. Durante il periodo egemone del pensiero neoliberista, la Germania non ha intrapreso un complessivo processo di smantellamento del sistema di welfare, ma piuttosto un mix di tagli, sviluppo e riorganizzazione della propria configurazione istituzionale. Anzi, fino ai primi anni 2000, il paese era considerato un esempio paradigmatico di rigidità istituzionale e media partecipazione al mercato del lavoro (Manow & Seils, 2000), nonché di generale difficoltà di adattamento ai mutamenti della società postindustriale. Questa situazione ha fatto sì che venisse definita il "malato d'Europa" (Sinn, 2003), invischiato in un alto grado di inerzia e incapacità riformatrice (*Reformstau*). In questo contesto, la riforma Hartz del 2002/2003 ha sicuramente rappresentato uno snodo focale nelle politiche del lavoro e nella più ampia concettualizzazione della cittadinanza sociale nel modello di welfare tedesco, con importanti ripercussioni anche sul sistema di transizione scuola-lavoro. A tutt'oggi la riforma è ampiamente dibattuta nella letteratura tedesca sia dal punto di vista interpretativo, sia relativamente agli effetti sulle condizioni occupazionali generali e, in quanto nostro specifico interesse, della popolazione giovanile.

9.4.2. La riforma Hartz

Dopo un primo tentativo fallito di riformare il mercato del lavoro e il welfare state attraverso la concertazione con gli attori sociali, il governo socialdemocratico istituì una commissione di esperti (presieduta dal direttore Volkswagen Peter Hartz) per sviluppare proposte di riforma che furono poi convertite in provvedimenti normativi (con alcune rilevanti modifiche). Il processo di implementazione ebbe inizio nel gennaio 2005.

La riforma si compone globalmente di quattro atti che intervengono sulla struttura dei servizi pubblici per l'impiego, sul principio di attivazione e sulla regolazione delle forme non-standard di occupazione (Hartz I e II); sulle varie forme di sostegno al reddito per i disoccupati, sulla protezione dell'occupazione nelle piccole imprese (Hartz III e IV, Agenda 2010). L'intervento tocca sia il versante compensatorio delle politiche passive, sia quello delle politiche attive e dei servizi per l'impiego, ovvero tutte le dimensioni affrontate in precedenza per l'Italia. Un obiettivo primario della riforma era abbassare la disoccupazione, in particolare quella di lunga durata (molto onerosa per il bilancio

statale) (Eichhorst & Tobsch, 2014). Ciò dovrebbe avvenire riducendo i periodi di disoccupazione accelerando il ricollocamento del lavoratore e puntando sull'attivazione dei destinatari di sussidi, secondo una rafforzata enfasi sul principio di "diritti e doveri" e responsabilità individuale. Conseguentemente, la riforma riorganizza le prestazioni passive di sostegno al reddito e liberalizza ulteriormente i contratti atipici. Inoltre, punta su schemi di politica attiva e su una struttura forte e centralizzata di servizi pubblici per l'impiego, al fine di promuovere un comportamento proattivo dei destinatari e accelerarne la reintegrazione nel mercato del lavoro.

In materia di sostegno al reddito ed in particolare di sussidi contro la disoccupazione, la riforma riduce considerevolmente il supporto materiale per il disoccupato, spingendo verso una più severa condizionalità. Fino al 2004, il sistema di protezione tedesco prevedeva tre differenti sussidi:

1. Il sussidio di disoccupazione su base contributiva (Arbeitslosengeld I), in percentuale rispetto al precedente reddito netto da lavoro (60% o 67%, rispettivamente per disoccupati con o senza figli a carico), senza prova dei mezzi e con durata di 12 mesi (fino a 32 mesi per i lavoratori più anziani), accessibile ai lavoratori con almeno 12 mesi di contributi all'assicurazione sociale contro la disoccupazione nei 3 anni precedenti l'evento.
2. Il sussidio assistenziale di disoccupazione (Arbeitslosenhilfe), finanziato dalla tassazione generale, basato su prova dei mezzi e senza una durata predefinita, ma comunque calcolato sul reddito lavorativo (tasso di rimpiazzo di 53-57%).
3. L'assistenza sociale (Sozialhilfe), finanziato dalla tassazione generale, basato su prova dei mezzi, senza una durata predefinita e *flat rate*.

La riforma riduce il periodo di eleggibilità del sussidio contributivo (sussidio di disoccupazione I) per i lavoratori anziani (da 32 a 24 mesi) e ne rende più severe le condizioni di accesso (12 mesi di contributi in 2 anni). Gli altri due sussidi sono stati invece fusi in un unico strumento di sostegno (sussidio di disoccupazione II). Come notato da Knuth (2015a), il nome utilizzato è sostanzialmente fuorviante, in quanto il nuovo sussidio segue la logica dell'assistenza sociale, essendo *flat rate* e non connesso ai guadagni precedenti: l'obiettivo è dunque prevenire la povertà ma non assicurare gli standard di vita, in rilevante discontinuità rispetto ai principi del regime di welfare conservativo. Inoltre il sussidio è erogato su base individuale e non implica aggiustamenti connessi alla posizione familiare. Ogni individuo in età lavorativa, che sia capace di lavorare e abbia bisogno di supporto finanziario può accedervi. La stretta in termini di condizionalità è molto forte: il disoccupato di lungo periodo deve accettare ogni offerta di lavoro pari al 30% della soglia salariale definita convenzionalmente a livello locale. Vi sono poi altre forme assistenziali dirette a lavoratori con reddito particolarmente basso e non in grado di mantenere le proprie famiglie, e individui molto svantaggiati (tra cui giovani tra i 15-18 anni che vivono in famiglie in stato di forte bisogno e giovani sotto i 15 anni).

Per quanto riguarda gli interventi sulle tipologie contrattuali, dalla seconda metà degli anni '80 la Germania ha seguito un percorso comune a vari paesi europei, lasciando principalmente inalterata la protezione accordata all'occupazione standard ma abbassando gradualmente limiti e barriere contro l'uso di forme atipiche di impiego. Questo processo va sotto il nome di deregolazione ai margini del mercato del lavoro e si è intrecciato con la perdita di copertura della contrattazione collettiva soprattutto nei settori dei servizi privati, con conseguente aumento dell'incidenza di bassi salari e dispersione salariale (Dustmann *et al.*, 2014). La Riforma Hartz ha aumentato il grado di flessibilizzazione del mercato del lavoro, in continuità con le suddette dinamiche di deregolazione ai margini (Eichhorst & Marx, 2011). Da un lato, è stata ridotta l'area di applicabilità della protezione per lavoratori standard. Dall'altro, sono stati liberalizzati il contratto di somministrazione e quelle forme di part-time marginale esenti da contributi assicurativi per i lavoratori (che quindi non consentono accesso a prestazioni di protezione sociale), soggetti a una tassazione fissa per i datori di lavoro (*mini-job*). Dal 2003 il limite per la definizione di questi *mini job* è legato al guadagno (400 euro mensili, poi portati a 450), è stato abolito il tetto di 15 ore lavorative settimanali ed è stato liberalizzato l'impiego in mini-jobs come forma di secondo lavoro. Dal momento che superare il tetto dei 450 euro (con un contratto o combinando più mini-job) comporta il sottoporsi alla tassazione e a un graduale ingresso nel regime contributivo di protezione sociale, tale soglia funge da disincentivo rispetto all'opportunità di lavorare o guadagnare di più. Similmente, questa forma contrattuale è popolare soprattutto tra i cosiddetti "secondary earners" come donne sposate, lavoratori che hanno già un impiego coperto da assicurazione sociale, studenti e pensionati.

La normative che costituiscono la riforma Hartz tentano di costituire una sinergia tra politiche attive mirate a ridurre la dipendenza da prestazioni di welfare e accrescere l'offerta di lavoro; ed un mercato del lavoro più flessibile e dinamico, soprattutto nel settore dei servizi (Eichhorst & Hemerijck, 2008). L'incremento dei lavoratori potenziali dovrebbe essere assorbito soprattutto attraverso le forme contrattuali liberalizzate (lavori atipici, soprattutto a somministrazione e *mini-job*). La riforma costituisce quindi una sterzata verso un paradigma di attivazione ben più vicino a forme di *workfare* o di lavoro purchessia, e un corrispondente allontanamento da modelli di politiche attive più attenti allo sviluppo del capitale umano, vicini alle formulazioni dell'investimento sociale (Bonoli, 2012).

Gli atti Hartz hanno posto ampia enfasi anche sul miglioramento dei servizi pubblici per l'impiego e quindi sulla riorganizzazione della *Bundesagentur*, con le sue agenzie locali dislocate capillarmente sul territorio. In primo luogo, i servizi sono riorganizzati riducendo le aree di autogoverno per le parti sociali: questo passaggio rappresenta un evidente precipitato della strategia unilaterale di realizzazione delle riforme Hartz e del conseguente indebolimento dell'influenza di associazioni sindacali e datoriali (Busemeyer & Trampusch, 2013). In secondo luogo, il disegno iniziale della normativa mirava ad accentrare la governance di entrambi i nuovi sussidi di disoccupazione sotto la responsabilità dell'Agenzia del lavoro, compreso il sussidio di matrice assistenziale, creando così *one-*

stop centers in grado di rispondere compiutamente alle esigenze di supporto e attivazione dei cittadini. Così facendo, si volevano sollevare le municipalità di parte del carico finanziario per l'assistenza sociale, di cui sono tradizionalmente responsabili. Molte municipalità si sono tuttavia opposte e il conflitto politico e costituzionale conseguente ha condotto a una divisione in due filoni dei servizi pubblici per l'impiego: 156 agenzie locali della Bundesagentur sono responsabili per l'indennità contributiva di disoccupazione (i cui percettori sono diminuiti dal 2005); 404 centri per il lavoro delle municipalità sono responsabili per l'ampia platea di individui serviti dalle varie forme di assistenza sociale (e principalmente l'indennità assistenziale di disoccupazione). Questa situazione è particolarmente delicata visti l'autogoverno delle municipalità e la cornice istituzionale federale tedesca: infatti la supervisione sulle municipalità spetta ai 16 stati, mentre il governo federale non ha diretto controllo su di esse. Questo fa sì che le potenziali sovrapposizioni e contraddizioni nell'attività dei servizi pubblici per l'impiego debbano essere affrontate su base statale e locale, attraverso collaborazioni e rapporti di cooperazione tra i due filoni (Knuth, 2009). Allo stato attuale, questo ha condotto alla formazione di numerosi *Gemeinsame Einrichtungen*: circa il 75% dei centri per il lavoro locale sono gestiti in modo congiunto da municipalità e agenzie regionali. Questi centri costituiscono un'unica fermata di servizio per il disoccupato, per fornire a quest'ultimo un complesso integrato di servizi che vanno dall'accoglienza, all'orientamento, alla formazione e all'accompagnamento.

Questa ampia e contraddittoria riorganizzazione non sembra aver condotto a un rilevante aumento delle capacità di intermediazione dei servizi. Anche negli altri ambiti trattati, gli esiti osservabili delle riforme Hartz sono sfaccettati e spesso ambigui, specialmente se considerati rispetto agli obiettivi iniziali della normativa. In conseguenza della riforma, è stata accertata una massiva uscita dall'inattività e un picco del numero dei disoccupati registrati presso i servizi al lavoro nel 2005 (individui coniugati precedentemente inattivi che hanno dovuto iscriversi presso un centro per l'impiego). In seguito, si è però notato un accresciuto timore della disoccupazione e soprattutto del "cadere" nel regime assistenziale, cosa che ha accelerato la ricerca di lavoro dei disoccupati di breve periodo, come dimostrato dai relativi flussi di uscita (Erlinghagen, 2010). Invece, nonostante la spinta del "placement ad ogni costo", i flussi di uscita dalla disoccupazione di lungo periodo non sono migliorati, pur se in un contesto, come abbiamo visto, di espansione della domanda di lavoro e crescita economica: circa il 40% dei disoccupati sono ancora disoccupati di lungo periodo, per un totale che si attesta intorno al milione di individui.

Gli interventi di deregolazione del lavoro non standard rispondevano alla volontà di favorire la creazione di lavoro soprattutto nel settore dei servizi, nella speranza che il lavoro flessibile fungesse da *stepping stone* per i disoccupati o gli inattivi, in particolare per quelli con scarse qualifiche o limitate esperienze lavorative. I contratti liberalizzati, che costituiscono importanti strumenti di flessibilità della forza-lavoro e di risparmio sul costo del lavoro per le imprese (Hohendanner & Stegmaier, 2012), hanno effettivamente giocato un ruolo nell'aumentare la quota di lavoro atipico: il lavoro in

somministrazione è raddoppiato, pur non andando oltre il 3% della forza-lavoro totale; i mini job sono esplosi nei 3 anni successivi alla riforma (340.000 individui con un mini job come primo lavoro a giugno del 2014). Si tratta però di un evento che non va sovrastimato, poiché dopo una crescita del lavoro atipico tra 2003 e 2006 l'occupazione standard ha mostrato segni di stabilizzazione (62% del totale della forza lavoro) e anzi di leggera crescita dal 2012 (Knuth, 2015b).

In termini di dualismo sul mercato del lavoro, le riforme hanno sicuramente accentuato la contrapposizione tra lavoratori standard e lavoratori atipici (Eichhorst & Tobsch, 2014). In particolare, dal momento che la maggior parte dei lavoratori con mini job come primo lavoro sono donne impiegate nel settore dei servizi, questo settore low-wage costituisce un cuscinetto di manodopera flessibile accessibile alle imprese (Knuth, 2015b). Nel settore dei servizi privati, alcuni contributi sottolineano una diminuzione del ricorso a contratti regolari part-time o full-time, attraverso cui i datori di lavoro hanno potuto abbassare il costo del lavoro agendo su una diminuzione dei salari orari (Hohendanner & Stegmaier, 2012). Peraltro, il processo di liberalizzazione e diffusione di forme contrattuali atipiche non sembra intaccare il fondamento familista del welfare tedesco e il modello del *breadwinner*, con cui anzi instaura una singolare forma di complementarietà. I lavoratori in somministrazione o marginali sono infatti coperti da prestazioni assicurative (soprattutto sanitaria) via matrimonio o attraverso i genitori (nel caso dei lavoretti per gli studenti). Ciò vuol dire che in molti casi il lavoro part-time marginale può rappresentare una forma di integrazione al reddito familiare, senza tuttavia intaccare in modo sostanziale il modello del male breadwinner, per via del carattere marginale e dell'assenza di prestazioni sociali direttamente connesse al contratto.

Un ulteriore tratto caratteristico della Germania è, similmente a quanto accade nei paesi scandinavi, la forte rilevanza ed autonomia delle parti sociali nella contrattazione collettiva e nella determinazione dei salari. In quest'ambito, si osserva un declino del tasso di copertura della contrattazione collettiva (in partenza già inferiore nell'Est del paese), che contribuisce a spiegare la dinamica di stagnazione e dispersione dei salari, cominciata già prima della riforma Hartz. In questa prospettiva, la liberalizzazione del mercato del lavoro non sarebbe quindi imputabile esclusivamente ai cambiamenti indotti dalla riforma Hartz (che pure contribuisce ad indebolire il ruolo delle parti sociali, specialmente nell'ambito dei servizi per l'impiego), ma anche dalla "non riforma" costituita dalla graduale erosione (Knuth, 2015a) – o secondo una differente interpretazione, dall' "exhaustion" (Busemyer & Trampusch, 2013) – della contrattazione collettiva nel fissare il livello dei salari nel paese e mantenerne la tradizionale struttura compressa (Esping-Andersen, 1998). La perdita di influenza della contrattazione, soprattutto nel settore dei servizi e per i contratti non standard, ha avuto ad esempio un peso decisivo nel processo che ha condotto all'istituzione del salario minimo obbligatorio nel 2015 (8,50 euro l'ora con alcune esenzioni, tra cui ad esempio gli apprendisti).

9.5. Skills shortage e politiche attive

9.5.1. Quale attivazione?

Come detto, in materia di politiche attive le riforme Hartz hanno rappresentato una sterzata verso forme di attivazione welfaristiche che perseguono l'obiettivo della ricollocazione dell'individuo, ponendo in secondo piano la questione della qualità dell'impiego, così come dello sviluppo di competenze individuali che possano consentire progressi di carriera nel tempo. In questa strategia di attivazione fondata su un approccio workfaristico, gli investimenti in capitale umano assumono un ruolo secondario (Fleckenstein, 2012).

Pur tenendo conto delle difficoltà strutturali dei servizi all'impiego pubblici in Germania, il governo federale ha aumentato i finanziamenti e la dotazione di personale dei PES, accentuando la supremazia dei centri pubblici della *Bundesagentur* rispetto alle agenzie private nel campo dei servizi per il lavoro. Nel 2015, i dipendenti dell'agenzia federale per il lavoro coinvolti nel gestire le transizioni verso l'occupazione dei cittadini tedeschi erano 95.000 (BA, 2014c). In quest'ambito, l'occupazione dei giovani è considerata una priorità, che si traduce in numerose misure di politiche attive del lavoro dirette a combattere la disoccupazione giovanile: servizi di placement nel mercato del lavoro o nel sistema duale per disoccupati o individui che hanno lasciato il sistema educativo; orientamento professionale; promozione della formazione iniziale e continua, così come dell'integrazione di persone con disabilità; consulenza e contatti con le imprese. In aggiunta all'assistenza personalizzata, ogni agenzia locale include un centro di ricerca per l'orientamento di carriera (*Berufsinformationszentrum*), oltre a risorse informatiche per supportare i giovani nelle scelte occupazionali e formative. Nel 2013, il budget totale stanziato per misure di ALMP è stato pari a 1,5 miliardi di euro, di cui 330 milioni sono stati spesi per misure dirette a giovani sotto i 25 anni. La media mensile di giovani che hanno partecipato a queste misure è stata superiore a 300.000 (BA, 2014a).

Prima dell'intrapresa di specifiche strategie personalizzate di attivazione e integrazione del disoccupato, il centro per l'impiego competente redige un bilancio della competenze e della potenzialità dell'individuo in cerca di lavoro (*Potenzialanalyse*) e procede alla stipula di un accordo di integrazione (*Eingliederungsvereinbarung*), che definisce gli obiettivi del patto, gli obblighi in capo all'attivato, così come gli strumenti di promozione e supporto che saranno adottati. Esempi di tali azioni comprendono corsi di formazione e tirocini di 6-8 settimane presso le imprese con l'obiettivo di sviluppare specifiche competenze lavorative. È inoltre prevista la possibilità, dopo un certo periodo di disoccupazione, di ricevere vouchers da utilizzare per misure di ALMP presso operatori privati che devono essere precedentemente accreditati presso l'agenzia federale.

L'utilizzo di incentivi per i datori di lavoro è generalmente condizionato all'assunzione di persone con particolari difficoltà di collocamento come disoccupati di lunga durata, persone con disabilità o

scarsamente qualificate. In giugno 2014, questi incentivi hanno riguardato 8.000 individui ed in genere la relativa importanza nel novero delle misure di ALMP è nettamente calante (Eichhorst *et al.*, 2015).

Come ricordato nei capitoli precedenti, la particolare conformazione del sistema scolastico e di formazione professionale in Germania fa sì che l'apprendistato costituisca un ponte efficace per l'ingresso di giovani formati nel mercato del lavoro. L'equilibrio che ne deriva è delicato, poiché le decisioni rispetto all'assunzione degli apprendisti spettano ai datori di lavoro (pur con l'eventuale mediazione della contrattazione collettiva). L'importanza dell'apprendistato nella transizione scuola-lavoro influenza conseguentemente anche l'organizzazione delle politiche attive¹². L'obiettivo di tali misure è spesso, infatti, quello di fornire ulteriori competenze a un giovane che non è stato selezionato dalle aziende per un posto di apprendista, affinché possa successivamente entrare nel sistema duale. Nel 2013 il sistema di transizione ha visto la partecipazione di 250.000 giovani. Si tratta di una somma significativa, pur se in diminuzione dal 2005 per le già citate dinamiche demografiche e di aumento della domanda di lavoro (Eichhorst *et al.*, 2015). Gli individui inseriti in misure complementari finanziate dal sistema pubblico di welfare non risultano apertamente disoccupati: da un lato, si trovano all'interno del sistema di istruzione e formazione, poiché in attesa di proseguire nel sistema duale e quindi nella formazione secondaria; dall'altro, sono destinatari di politiche attive, vista la stretta connessione tra apprendistato e mercato del lavoro.

Il sistema di transizione copre uno spettro ampio di misure, comprese forme di volontariato, servizio civile e militare, ma non vi sono valutazioni univoche rispetto all'efficacia di queste nel facilitare l'ingresso nel sistema duale. Parziale eccezione in questo senso è rappresentata dalle misure di formazione di ingresso per i giovani (*Einstiegsqualifizierung*), che ricalcano più da vicino l'organizzazione dell'apprendistato, combinando un esteso tirocinio di 6-12 mesi con periodi di formazione professionale scolastica (Bosch, 2015b). I tirocini sono retribuiti e a carico della Bundesagentur. Nel 2014, 12.000 giovani hanno preso parte a queste misure (BA, 2014a). Sebbene gli effetti positivi di queste misure sulle carriere dei giovani sembrano limitati, il fatto di non essere lasciati "soli" in quanto disoccupati, ma di ricevere comunque formazione (per quanto elementare) o di potersi sperimentare in forme di tirocinio o lavoro indennizzato dai fondi pubblici, rappresenta un rilevante connotato del modello tedesco di attenzione e priorità ai giovani. Il rischio, tuttavia, è che nel sistema di transizione si concentrino oltre misura individui con situazioni molto disagiate alle spalle e un percorso formativo frammentato, quindi con poche prospettive occupazionali e poche speranze di ottenere una qualifica educativa.

¹² Come dimostrato ad esempio dall'esistenza di un apposito sussidio finalizzato a supportare giovani che non vivono più con i genitori e vogliono intraprendere un percorso VET dopo aver concluso il periodo di scolarizzazione obbligatoria (*Berufsbildungsbeihilfe*).

9.6. Apprendistato e Jobs Miracle?

Sebbene il dibattito sugli esiti delle riforme Hartz sia ancora aperto, molti autori hanno sottolineato la molteplicità di altri fattori che hanno contribuito al Jobs Miracle tedesco, citando ad esempio la rilevanza di dinamiche demografiche ed economiche (Knuth, 2015a); così come il ricorso a preesistenti meccanismi istituzionali di flessibilità interna (Bosch, 2015a) strettamente connessi al tradizionale, e per certi versi inaspettatamente redivivo, modello corporativo tedesco. Alcuni esperti tedeschi avevano infatti preconizzato, con l'avvento della crisi, che le aziende avrebbero optato innanzitutto per strategie di riduzione del personale, dal momento che le riforme Hartz avevano garantito nuove opportunità di flessibilità esterna. Tuttavia, il decimo dell'occupazione non è stato particolarmente pronunciato e la disoccupazione, anche nella sua componente più ciclica, ovvero quella giovanile, non è aumentata. Questo risultato è derivato anche dalla persistenza di complementarietà caratterizzanti il tradizionale modello corporativo tedesco. L'esito è stato quello di un'"alleanza informale per il lavoro", che ha preso forma attraverso il continuo dialogo tra associazioni datoriali, sindacati e rappresentanti del governo federale, e che si è retta su tre punti fondamentali (Bosch, 2015a):

1. Evitare licenziamenti, fino a quando possibile, attraverso l'uso di varie misure di flessibilità interna e riduzione del tempo di lavoro (la riduzione dell'input di lavoro o del volume di lavoro nei primi anni di crisi, misurato attraverso il numero di ore lavorate, è stata assorbita dalla redistribuzione del lavoro tra un numero di lavoratori che è andato solo leggermente calando).
2. Mantenere il numero di nuovi contratti in apprendistato, con la consapevolezza che un aumento della disoccupazione non può essere scongiurato solo proteggendo i lavori esistenti, poiché ogni anno nuove coorti di individui si affacciano sul mercato del lavoro. La prevenzione della disoccupazione giovanile è quindi una questione cruciale.
3. Mettere a disposizione, da parte del governo, risorse economiche per supportare il sistema produttivo (ad esempio l'industria automobilistica) e le politiche del lavoro (finanziamento degli schemi di riduzione del tempo lavorativo, aumento del personale dei centri per l'impiego addetti al placement). Questi erano gli obiettivi dei due pacchetti di stimolo economico lanciati tra 2009 e 2010, per un totale di 70 miliardi investiti dall'attore pubblico a livello federale, nazionale e locale.

Se quindi il ruolo (controverso) delle riforme Hartz risulta perlomeno ridimensionato da tale discussione, Bosch (2015a) mette in evidenza una dimensione fortemente sottovalutata della resilienza mostrata dalla Germania negli anni della crisi (Bigos *et al.*, 2013): la bassa disoccupazione giovanile e il ruolo del sistema duale di apprendistato nel garantire tale performance. I giovani sono infatti un sottogruppo vulnerabile sul mercato del lavoro sensibile, in genere, agli andamenti ciclici

dell'economica (Pastore, 2011). Anche in Germania in situazioni di declino degli ordini e difficoltà economica, le aziende tendono a ridurre il reclutamento di lavoratori attraverso l'apprendistato. L'eccessiva diffusione diminuzione degli apprendisti aprirebbe importanti vuoti nel sistema di protezione sociale tedesco, dal momento che coloro che fuoriescono dal sistema educativo *school-based* e non riescono ad ottenere un posto di apprendista non sono coperti dagli strumenti assicurativi contro la disoccupazione (sebbene possano beneficiare, in Germania, di prestazioni assistenziali). Il ruolo dei corpi intermedi nella gestione del sistema è risultata decisiva e complementare rispetto al supporto garantito dallo stato ai centri per l'impiego, poichè attraverso la contrattazione i sindacati hanno ottenuto accordi e garanzie dai datori di lavoro, che in molti casi si sono impegnati ad assumere annualmente una quota determinata di apprendisti.

Le motivazioni adducibili per spiegare tale risultato sono almeno due. In primo luogo, vi è una ragione di carattere economico: le aziende si aspettano una riduzione delle competenze disponibili sul mercato del lavoro negli anni a venire a causa del calo demografico. Da qui deriva la necessità di attrarre e formare personale adeguato alle esigenze per l'impresa attraverso quello che è ancora considerato il meccanismo più efficace di reclutamento per l'impresa. Nelle precedenti situazioni di difficoltà economica le aziende tedesche avevano reagito licenziando o non confermando i propri dipendenti, specialmente giovani qualificati. Dal momento che il sistema industriale tedesco si regge su una produzione industriale di alta qualità orientata all'export, che utilizza per lo più manodopera qualificata, durante il periodo di crescita economica tra 2005 e 2008 molte aziende si sono trovate in carenza di personale medium-high skilled e hanno aumentato le assunzioni (con conseguente necessità di formare i neoassunti), con costi considerevoli (Lehndorff *et al.*, 2009).

In secondo luogo, il sistema duale è sostenuto dall'impegno delle parti sociali. Molte aziende continuano a sentire una sorta di obbligo sociale a formare giovani lavoratori. Di conseguenza, il mondo datoriale si è trovato allineato con i sindacati nel sostegno a flessibilità interna e sistema duale. I sindacati, d'altro canto, supportano attivamente l'integrazione dei giovani nel mercato del lavoro attraverso il sistema duale, puntando sull'assunzione degli apprendisti e sul garantire loro una continuazione dell'occupazione dopo il periodo formativo. Ad esempio, nell'industria chimica le parti sociali hanno concordato nel 2009 una quota annuale fissa di nuovi ingressi nel sistema duale per il periodo 2010-2013, istituendo anche un fondo per supportare le piccole-medie imprese in difficoltà nel fornire formazione. Nel 2010 le parti sociali nell'industria metalmeccanica hanno concordato di rinnovare il rapporto lavorativo per tutti gli apprendisti per almeno un anno dopo la fine del contratto di apprendistato (Bosch, 2015a).

In Germania negli ultimi anni il calo del numero degli apprendisti ha quindi motivazioni di carattere demografico e strutturale (affrontate nei capitoli precedenti), ma non ha subito tracolli improvvisi imputabili all'impatto della crisi. Nel 2009 sono stati firmati circa 50.000 contratti di apprendistato in meno del 2008, ma il numero di giovani affacciatisi sul mercato del lavoro in quell'anno è calato di

50.000 unità rispetto all'anno precedente. In seguito, il numero di apprendisti si è tendenzialmente stabilizzato (BIBB, 2015).

9.7. Conclusioni

In Italia si registra per lunghi anni l'assenza di politiche esplicitamente dirette ai giovani e al mercato del lavoro giovanile. Le riforme del mercato del lavoro che si sono susseguite tra fine anni '90 e inizio anni 2000 (Riforma Treu e soprattutto Riforma Biagi) hanno perseguito la cosiddetta flessibilizzazione ai margini della forza lavoro, facendo sì che soprattutto la popolazione giovanile fosse interessata dall'aumento dei rapporti di lavoro non-standard. La flessibilità si è spesso tradotta in alto rischio di precarietà, principalmente a causa del mancato adeguamento e riforma dei programmi di protezione del reddito del lavoratore contro il rischio di disoccupazione (Cassa Integrazione Guadagni) (Berton *et al.*, 2009), degli scarsi investimenti e della scarsa efficacia nell'implementazione di misure di politica attiva, nonché dell'estrema debolezza strutturale e frammentazione della rete di servizi per l'impiego (Sergi & Kazepov, 2014). Anche in conseguenza di quanto detto, la crisi ha avuto un impatto differenziato sui vari gruppi presenti sul mercato del lavoro, penalizzando maggiormente la popolazione giovanile e immigrata (Reyeneri & Pintaldi, 2014).

Gli ultimi anni segnano, con uno sfasamento temporale di 10-15 anni, un processo di cambiamento strutturale nel sistema di compensazione del reddito e un tentativo di adattamento ai cambiamenti del mercato del lavoro e alle direzioni intraprese nel campo delle riforme di regolazione dei contratti di lavoro. Questo è dimostrato dall'ampliamento della platea di potenziali fruitori dei sussidi contro la disoccupazione con l'introduzione di Aspi e Miniaspi, e poi della Naspi. La novità più significativa per quanto riguarda le fasce più giovani della popolazione è costituita dal programma Garanzia Giovani che, oltre ad essere diretto all'integrazione dei NEET nel mercato del lavoro, si propone come portatore di un impatto strutturale e modernizzatore (Vesan, 2014). L'implementazione e gli esiti delle misure connesse si scontrano tuttavia con condizioni strutturali fortemente avverse quali la debolezza dei PES e la segmentazione territoriale. Se dunque il programma YG può essere interpretato come un importante passo verso la costituzione di un sistema centralizzato di politiche attive del lavoro e quindi come tentativo di coordinamento da parte del welfare state, viceversa vi sono molti dubbi sul fatto che possa avere esiti rilevanti in termini di aumento dell'occupazione e dell'occupazione di qualità giovanile.

Le riforme istituzionali avvenute in Germania negli ultimi 15-20 anni hanno influenzato il mutamento del mercato del lavoro tedesco, passato da un mercato ristretto ma relativamente egitario, a una situazione in cui il numero di lavori è aumentato a prezzo tuttavia di una crescita della segmentazione. Da un lato, è stata perseguita una strategia di flessibilizzazione ai margini che ha preservato la preminente configurazione istituzionale del rapporto lavorativo standard, cui si affianca un segmento

secondario di lavoro atipico, che fornisce alle aziende un “cuscinetto” flessibile di lavoratori (Knuth, 2015b). Dall’altro, la posizione degli insiders non è stata modificata in termini di flessibilità esterna, agendo invece maggiormente su quella interna (orario di lavoro, salario) (Eichhorst & Tobsch, 2014). La riforma Hartz ha reso più semplice per le imprese ottenere occupazione a basso costo anche nella fase di espansione economica tra 2005 e 2008, interagendo con la più ampia tendenza di erosione della contrattazione collettiva e di espansione del settore low-wage che è stata alla base, nel 2015, dell’adozione del salario minimo in tutto il paese (Bosch, 2015a).

Se i giovani sono maggiormente rappresentati tra i lavoratori atipici, questo è in parte dovuto al ruolo dell’apprendistato e in parte ai sempre più frequenti passaggi di entrata attraverso occupazioni non-standard nel mercato del lavoro delle società contemporanee (Pastore, 2011). Non sembra quindi sussistere una sovrapposizione netta tra lo status di lavoratori non-standard (outsiders) e quello di giovani, i quali possono continuare peraltro a contare sull’efficacia del sistema duale come ponte verso il settore degli insiders o *core workers*. La centralità dell’apprendistato è evidente anche considerando il modo in cui una rilevante porzione delle politiche attive dirette ai giovani sia impostata proprio nel tentare di garantire un posto da apprendista a coloro i quali non sono stati selezionati dalle imprese. Proprio la peculiare configurazione istituzionale di cogestione da parte dei corpi intermedi ha avuto un ruolo decisivo nel contenere la disoccupazione giovanile negli anni della crisi economica, mostrando una persistenza di complementarità di lungo corso nel sistema di transizione tedesco, accanto alle spinte verso la liberalizzazione degli ultimi sviluppi di policy. Quello descritto rappresenta un equilibrio di lunga durata, che è tuttavia sottoposto a continue spinte e pressioni. Come visto in precedenza, infatti, il sistema duale si trova in una fase di schiacciamento, dovuta all’attrazione esercitata dal sistema universitario e alle crescenti aspettative di famiglie e individui, sempre più orientati verso un percorso di studi di livello terziario. Inoltre, l’*upgrading* della struttura occupazionale tedesca e l’orientamento verso una produzione di qualità e *skill-intensive*, determinano un’accresciuta competitività del sistema duale e un peculiare mismatch, di cui tratteremo più approfonditamente nel capitolo successivo: una quota significativa di imprese preferisce non scegliere apprendisti che non ritengono adatti ai propri fini e obiettivi, lasciando posti vacanti nella propria organizzazione. I più penalizzati risultano allora gli individui con titoli di studio inferiori, che vedono ridotte le proprie opportunità a un impiego in settori low-skilled e low-wage (segmento liberalizzato e secondario del mercato del lavoro), oppure sono costretti a prender parte a una misura di formazione nel sistema di transizione, nella speranza di poter in seguito essere assunti come apprendisti.

Rispetto all’impronta workfaristica attribuita al welfare tedesco in materia di politiche attive, guardando soltanto ai giovani e agli esiti delle transizioni scuola-lavoro, la situazione appare differente. Il sistema duale e le misure di transizione mostrano infatti la centralità del capitale umano, nonché il tentativo da parte dello stato di esercitare un ruolo capacitante. Tuttavia, questo avviene al

prezzo di una sempre più marcata rilevanza delle logiche di mercato nel sistema VET (Busemeyer & Trampusch, 2013), con effetti negativi sul fronte delle disuguaglianze (Protsch & Solga, 2015).

PARTE III. Dal nazionale al locale, oltre il normativismo dell'investimento sociale

Capitolo 10. La governance multilivello dei sistemi di transizione dal nazionale al locale: il caso del Veneto e della città di Padova

10.1. Introduzione

Gli studi di caso dei contesti locali della città di Padova, nella regione Veneto, e della città di Bonn, nel Land Nordrhein-Westfalen, presentati in questo e nel prossimo capitolo, analizzano l'articolazione territoriale della transizione dall'educazione all'occupazione, derivante dall'interazione tra mercato del lavoro, sistema di istruzione e welfare locale (nel quadro nazionale). L'analisi dei meccanismi di transizione viene radicata nel contesto locale per studiare il funzionamento concreto dei nessi istituzionali precedentemente individuati. L'analisi delle pratiche si concentrerà infatti su elementi di connessione tra scuola e lavoro.

La corrente configurazione dei sistemi di welfare comporta un mix di competenze e politiche di livello centrale e sub-nazionale. Se il livello centrale mantiene un ruolo primario nella definizione di framework e allocazione di risorse nei vari ambiti di politica sociale, la rilevanza del welfare locale si sostanzia invece nella specifica configurazione attraverso cui le misure di policy sono pianificate, finanziate e implementate a livello locale (Andreotti *et al.*, 2012). Da un lato, ciò appare cruciale rispetto alla capacità di sperimentazione e risposta immediata ai bisogni maggiormente situati, come evidenziato anche dalla letteratura sull'investimento sociale (Morel *et al.*, 2012). Dall'altro, le dinamiche di rescaling che hanno interessato i recenti sviluppi dei sistemi di welfare ripropongono il ruolo dello stato centrale e degli attori subnazionali in tema di coordinamento e ripartizione delle competenze (Kazepov, 2010).

In questo capitolo ci occuperemo della città di Padova, nella regione del Veneto. La provincia di Padova presentava nel 2015 un tasso di disoccupazione giovanile più basso della media nazionale ma tra i più alti della regione Veneto (21,2%), ma è l'unica provincia veneta che ha visto un aumento del tasso di occupazione tra 2014 e 2015 (VenetoLavoro, 2016). Per quanto riguarda la città, gli intervistati hanno tracciato un quadro comunque positivo o in miglioramento per la popolazione giovanile. In questo capitolo, tuttavia, l'obiettivo principale è soffermarsi sulla configurazione del sistema di transizione scuola-lavoro in ambito locale e sulle interazioni tra gli attori. Si tratta di situazioni fotografate per lo più in una condizione di divenire, che si innestano su condizioni esistenti, ma i cui esiti, soprattutto a livello locale, non sono ancora osservabili a livello di precisa quantificazione empirica, che non rappresenta peraltro l'obiettivo principale della trattazione in questa sede.

Il sistema produttivo è incardinato nella tradizione del Nord-Est, presenta un settore industriale diversificato e costituito per lo più da piccole e medie imprese manifatturiere, ma anche un settore di

servizi e soprattutto servizi alle imprese piuttosto sviluppato. La crisi ha colpito trasversalmente i vari settori di attività (specialmente l'edilizia) causando la chiusura di numerose imprese (soprattutto micro o comunque di piccole dimensioni). Tuttavia, la diversificazione produttiva rappresenta uno dei motivi per cui la città e la provincia manifestano oggi segni di ripresa, visibili ad esempio nel ritorno o reshoring di alcune aziende impegnate in produzioni di qualità (come nel comparto moda).

Il sistema di istruzione vede un buon numero di istituti tecnici e professionali, cui gli intervistati hanno riconosciuto consolidate e importanti tradizioni, come l'Istituto Professionale per l'Industria e l'Artigianato "Enrico Bernardi" o l'Istituto Tecnico Industriale Settore Tecnologico "Francesco Severi". Ovviamente, il sistema di HE è dominato dalla presenza di una grande università generalista quale l'Università degli studi di Padova, ma sono presenti anche due ITS (settori moda e biotecnologie). La presenza di associazioni categoriali (Confindustria Padova, CNA Padova, CGIL Padova), del Centro per l'Impiego e della Camera di Commercio ha fornito poi un'ampia platea di stakeholder coinvolti nelle transizioni scuola-lavoro. Oltre a questi, sono stati intervistati alcuni funzionari regionali, per via della responsabilità della regione in materia di politiche attive (Garanzia Giovani) e formazione professionale.

Nelle prime due sezioni, l'attenzione si concentra sull'implementazione e sui parziali esiti del programma YG, introducendone le caratteristiche di funzionamento generali e le articolazioni regionali-locali (governance multilivello), per via del carattere paradigmatico del programma nell'ambito delle politiche e dei servizi del lavoro diretti alla popolazione giovanile. In seguito, la trattazione si sofferma sul nesso educazione-lavoro e sui principali settori che costituiscono il sistema nazionale di formazione delle competenze (Bosch, 2015b): l'istruzione secondaria superiore (filone generale e soprattutto formazione professionale) e l'istruzione terziaria, dominata in Italia dall'università.

10.2. YG dal nazionale al locale: prove di governance multilivello

Per l'Italia il ruolo di YG è andato oltre il tentativo di offrire a tutti i giovani iscritti al programma un'opportunità occupazionale o un incremento della propria occupabilità. Garanzia Giovani ha infatti rappresentato la prima ampia misura di politica attiva specificamente rivolta ai giovani, ponendo le basi per la riforma strutturale di riordino e rilancio delle politiche attive del lavoro in Italia, poi codificata nell'ambito del decreto 150/2015. La strategia di implementazione di YG introduce un modello nazionale di governance multilivello teso a stemperare un approccio di ALMP localistico e frammentato in favore di un approccio maggiormente coordinato tra i vari livelli di governo, all'interno di un'architettura normativa caratterizzata costituzionalmente dall'esistenza di poteri concorrenti (Fano *et al.*, 2015). La gestione degli interventi vede un protagonismo dell'attore pubblico a livello centrale (ministeriale), chiamato a svolgere un ruolo di regia e coordinamento, e delle regioni,

che assumono il ruolo di soggetti delegati all'attuazione del territorio. La strategia nazionale viene quindi declinata dalle regioni attraverso piani di attuazione, per valorizzare le specificità locali (Isfol, 2016). Questo modello è stato in parte sistematizzato con la creazione dell'ANPAL come agenzia centrale di gestione e coordinamento dei servizi per il lavoro. Inoltre, sull'asse orizzontale del coordinamento, il programma punta a incentivare la cooperazione tra operatori pubblici e privati accreditati (che svolgono funzioni analoghe ai servizi pubblici) nel ventaglio di servizi offerti (servizi di intermediazione, misure di politica attiva per accrescere le competenze dei giovani in funzione delle richieste del mercato, misure dal lato della domanda quali misure all'incentivazione e all'autoimprenditorialità).

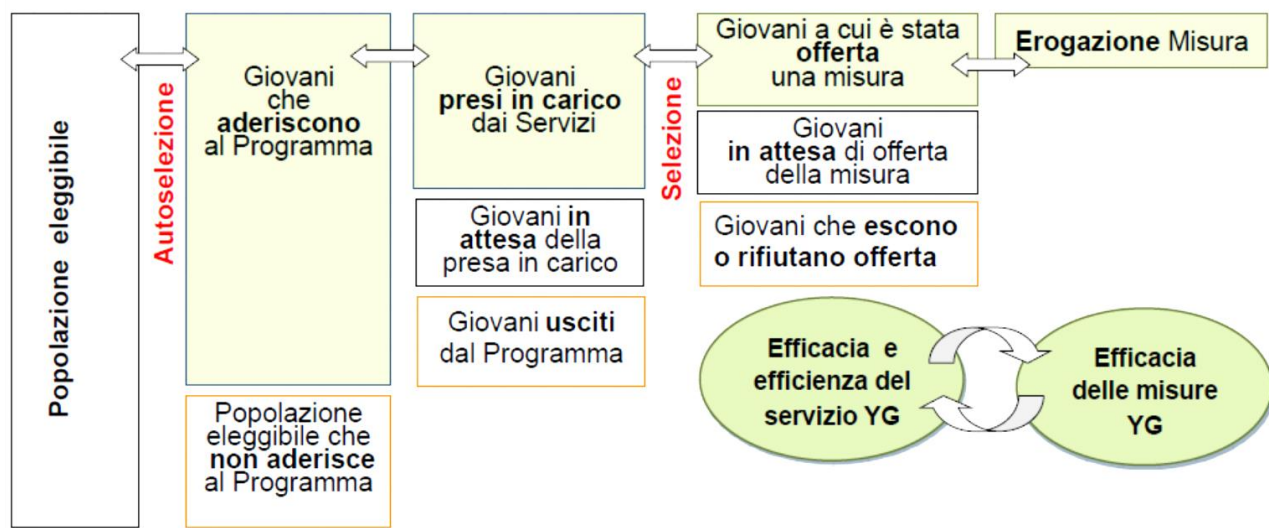
Il percorso in YG inizia con l'adesione al programma da parte del giovane non occupato e non in un percorso formativo, che inserisce i propri dati sul portale regionale o nazionale e esplicita la volontà di partecipare. In seguito, il giovane viene contattato dai servizi per l'impiego per la fase universale di accoglienza (informazione, orientamento, supporto), che culmina con la stipula di Patto di servizio per l'attivazione. Questo implica la definizione di un percorso personalizzato per l'inserimento lavorativo o il rientro nel percorso formativo, a seconda della diversa situazione di svantaggio dell'individuo (definita attraverso un sistema centralizzato di profiling). Entro 4 mesi dalla presa in carico, il programma prevede che i servizi offrano al giovane orientamento, accompagnamento e soprattutto un'offerta di inserimento lavorativo. I percorsi sono costruiti sulla base di un pacchetto di azioni individuate a livello nazionale, attuato dalle varie regioni a seconda delle proprie specificità.

- Offerta di lavoro, eventualmente accompagnata da bonus occupazionale per l'impresa. Le offerte possono essere proposte attraverso il portale operante o dalle strutture coinvolte nella rete pubblico-privata regionale, secondo le modalità previste dalle varie regioni. Il bonus occupazionale per l'impresa che assume giovani in condizioni di svantaggio vede in YG un'estensione e rafforzamento del regime esistente.
- Offerta di contratto di apprendistato, rispetto al quale il piano nazionale esprime particolare interesse (soprattutto per l'apprendistato di I livello), riprendendo il riferimento al "sistema duale" di separazione tra componenti lavoristica e formativa.
- Offerta di tirocinio (solitamente accompagnato da relativa indennità), come "prima modalità di ingresso nel mondo del lavoro", da realizzare in abbinamento a momenti di formazione specialistica e seguendo le linee guida nazionali in materia di tirocini come standard di riferimento per assicurare la qualità di tali percorsi.
- Proposta di iscrizione al servizio civile (accompagnato da relativa indennità).
- Formazione all'imprenditorialità ed incentivi all'autoimpiego, opportunità che prevede il coinvolgimento delle Camere di commercio.
- Interventi finalizzati a promuovere mobilità transnazionale

- Inserimento o reinserimento in un percorso di formazione o istruzione per completare gli studi o specializzarsi professionalmente. In particolare, si prevede che il giovane sia inserito all'interno di un percorso di formazione oppure, nel caso si tratti di individui con meno di 19 anni, in un percorso di leFP per contrastare l'abbandono precoce del sistema educativo e favorire l'acquisizione di una qualifica.

Ovviamente, lo snodo cruciale per l'attuazione del programma è costituito dalla rete dei servizi pubblici per l'impiego, che abbiamo visto essere affetta da frammentazione localistica, scarse risorse finanziarie, sottodimensionamento del personale, la cui professionalità non è stata nella maggior parte dei casi aggiornata per tenere il passo del progressivo percorso di arricchimento delle competenze e funzioni attribuite ai CPI.

Figura 10.1: il funzionamento di Garanzia Giovani



Fonte: Isfol, 2016

La YG tocca tutte le aree rilevanti delle politiche per i giovani interessati dalla transizione dal mondo dell'istruzione a quello dell'occupazione, di conseguenza l'analisi della sua implementazione effettiva, può fornire importanti indicazioni rispetto alla capacità di gestione delle politiche attive e di recupero educativo/formativo (Giannelli *et al.*, 2015). Tuttavia, proprio la governance multilivello che ne costituisce l'architettura rende necessario analizzarne le condizioni istituzionali di implementazione, secondo una considerazione di occupabilità che non si limita a un'attribuzione di responsabilità al singolo individuo, ma che diviene una qualità relazionale derivante dall'interazione tra questi e il contesto di azione. Il primo attore cui riferirsi è quello regionale, cui spetta la gestione materiale degli interventi di politica attiva.

10.3. Una garanzia per i giovani? Evidenze da Padova, in Veneto

Il ruolo specifico della regione inizia a prender corpo in seguito agli accordi presi tra regioni e Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, per individuare misure e relativi costi, nonché per lo stanziamento dei fondi. La regione Veneto ha realizzato un piano complessivo di intervento per YG, per un volume complessivo di risorse pari a 83 milioni di euro da utilizzare in 2 anni. Nella predisposizione del piano sono state consultate le parti sociali, sebbene i sindacati abbiano lamentato una certa assenza di effettivo coinvolgimento nelle decisioni. Il passo successivo ha visto l'emanazione di un bando per la candidatura degli Youth Corner, ovvero gli operatori che avrebbero preso parte alla gestione di YG in Veneto. Questo ha portato alla costituzione della rete di servizi pubblici e privati (agenzie per il lavoro accreditate che hanno partecipato al bando regionale). In parallelo è stato realizzato il servizio informativo regionale, che doveva poi interfacciarsi con quello nazionale. Le prime fasi di YG si svolgevano quindi con le seguenti modalità:

Il giovane di 15-29 anni si iscrive al portale regionale e nazionale e i sistemi lo orientano verso la lista di Youth Corner più vicini al suo domicilio. In questa fase si realizza un'iscrizione che chiamiamo debole; nella seconda fase si realizza un'iscrizione forte, quando il giovane si reca dal CPI o dalla agenzia privata, si fa riconoscere con un documento, l'operatore valuta se ha i requisiti per completare l'iscrizione al programma e poi il giovane viene profilato.

(RespYG_regione_Veneto)

I criteri di profilazione sono stati stabiliti a livello centrale, e implicano l'assegnazione di una classe di intensità di aiuto (o meglio, della difficoltà del giovane NEET a trovare un'occupazione o a trovarsi inserito in un percorso di studio o formazione), data da elementi quali: il contesto territoriale, l'età, il genere, il titolo di studio, la condizione occupazionale un anno prima dell'iscrizione al programma, la presenza in Italia (proxy del livello di conoscenza della lingua italiana) (Isfol, 2016). Una bassa intensità implica che l'occupabilità sia ritenuta più alta.

La regione Veneto ha optato per un modello di gestione accentrato con una modalità a sportelli: ogni due settimane la regione bandiva finanziamenti per interventi di YG, fino all'esaurimento delle risorse stanziare. Nell'attuazione del piano non si rileva un ruolo decisivo o specifico dei sindacati, mentre le associazioni datoriali vi hanno preso parte principalmente attraverso i propri enti di formazione accreditati: in particolare, Fòrema Padova (ente formativo legato a Confindustria Padova) ha assunto solitamente il ruolo di capofila della rete di imprese e attori formativi per la città di Padova, tramite la presentazione di ampi progetti composti da sezioni integrate.

Una quota rilevante delle risorse è stata utilizzata per finanziare progetti cumulativi che comprendevano più misure per lo stesso individuo, costruendo percorsi personalizzati e dettagliati da apposite delibere regionali. Tra le azioni individuate a livello nazionale, non sono state scelte quelle relative al servizio civile e all'apprendistato, quest'ultimo poiché stabilmente finanziato da risorse regionali. La strutturazione dei percorsi prevedeva poi che a determinati obiettivi si accompagnassero

strumenti prestabiliti, come ad esempio l'utilizzo di corsi di formazione e tirocini propedeutici all'inserimento lavorativo.

Un primo grosso intervento di 40 milioni è stato fatto dalla regione per finanziare progetti che comprendevano varie misure sulla stessa testa, quindi sullo stesso giovane venivano erogate misure di orientamento, formazione, mobilità, tirocinio, eccetera. [...] Abbiamo fatto una scelta cumulativa.

(RespYG_regione_Veneto)

Poi abbiamo diversi percorsi che combinano diversi strumenti: quindi il percorso formativo per l'inserimento lavorativo aveva in regione lo strumento cogente del tirocinio; i percorsi di mobilità come strumento cogente avevano i voucher. Con questa filosofia abbiamo costruito l'intervento, altre regioni l'hanno fatto diversamente.

(RespYG_regione_Veneto)

Questa modalità di gestione ha implicato che i bandi regionali contenessero già le specifiche di misure e strumenti da adottare, specifiche cui poi i progetti presentati dagli enti accreditati per il lavoro o formazione dovevano adeguarsi: con una dgr la regione ha stabilito obiettivi, destinatari e caratteristiche dei progetti. A quel punto venivano presentati i progetti che dovevano essere vagliati e approvati da un'apposita commissione regionale.

Generalmente l'iniziativa progettuale partiva da un'agenzia accreditata, solitamente legata a un'associazione di categoria (come Forema per Confindustria Padova), che redigeva il progetto e coinvolgeva altri enti e le aziende partner. Il progetto veniva quindi vagliato e poi pubblicato, dando il via alle adesioni degli utenti del programma, che dovevano essere in numero superiore rispetto ai posti effettivamente garantiti dalle aziende (soprattutto per lavoratori). Queste ultime ricevevano i curricula in linea con i profili richiesti e svolgevano le selezioni per poi dare il via operativamente al progetto. L'obiettivo di questo procedimento era ricreare le condizioni di incontro tra domanda e offerta sul mercato del lavoro, riducendo inoltre lo spazio dei contatti informali (l'azienda che aderisce a un progetto non può indicare nominativamente i giovani che vuole avere in stage o assumere) pur mantenendo un margine di scelta per le imprese (le selezioni). Peraltro, la complessità della procedura ha fatto sì che gli avvisi di YG siano stati piuttosto macchinosi nella regione, aggiungendosi alle difficoltà incontrate su tutto il territorio nazionale nelle prime fasi di implementazione.

Una volta fatta la registrazione [...] il ragazzo non era iscritto in YG, doveva fare la profilazione in uno youth corner, quindi in un ente accreditato. Qui c'è tutta la procedura per accreditarsi e per capire la procedura della profilazione. Tutta questa attività era come quella di un PES. Poi bisognava capire che caratteristiche doveva avere un progetto, che a seconda della direttiva ha vari pezzi: c'è la parte della formazione, accompagnamento al lavoro, orientamento al lavoro, colloqui di selezione e post selezione. La direttiva ti spiegava come fare e quante ore dedicare. Magari al PES interessava più la parte tecnica perché non presentavano progetti, noi tutte e due le parti. Ci abbiamo messo sei mesi, poi quando capisci il procedimento sono arrivate valanghe di progetti su tutti gli sportelli.

(CNA_Apil_Padova)

Pur essendo il Veneto un sistema misto, il rapporto tra operatori pubblici e privati si è strutturato attorno a una divisione dei compiti piuttosto netta, laddove in altre regioni si è piuttosto caratterizzato per un regime di concorrenza/collaborazione: i centri per l'impiego pubblici hanno svolto principalmente la parte amministrativa prevista dalla Garanzia (profilazione) mentre l'erogazione di

servizi di orientamento e interventi è stata ad appannaggio quasi esclusivo delle agenzie per il lavoro. Questo fa sorgere tuttavia importanti dubbi su un sistema di servizi per il lavoro pubblico-privato, in cui di fatto i centri pubblici, affetti da mancanza di personale e oberati dall'alto numero di utenti, faticano a svolgere un ruolo di riferimento e indirizzo delle azioni dei privati (come accade invece in Germania). Il rischio ravvisato in questo modello è che una rete di servizi pubblici debole si limiti alle pur necessarie attività di registrazione, profiling e in parte di orientamento, ma risulti impotente rispetto ai passaggi successivi di una strategia di attivazione mirata a inclusione e empowerment degli individui. In questo scenario, il pubblico viene intasato nella gestione di attività principalmente amministrative, mentre il ruolo del privato è predominante nell'effettiva erogazione di interventi di politica attiva.

Con questi numeri, la proattività non può essere dei PES, ma solo la parte amministrativa. Laddove il servizio è gratuito, perché la profilazione è gratuita, poi viene pagato dall'orientamento in su, chiedono allo stato. Questo va riconosciuto. E questa è una criticità, il fatto che pubblico e privato faticino a darsi una gestione sinergica. In regione, quando ci fu una prima riunione su YG, il dirigente si arrabbiò con i centri privati, perché le agenzie interinali avevano fatto pochissime profilazioni.

(PES_Padova)

Inoltre, mentre nel 2016 YG volge al termine, i centri per l'impiego pubblico si trovano coinvolti in un processo di ristrutturazione della rete e delle relative responsabilità che parte dal centro ma tocca ovviamente i PES locali, generando al momento soprattutto incertezze. Per quel che riguarda la parziale abolizione delle province, la riforma ha mantenuto tali enti per una serie di funzioni fondamentali, mentre quelle che sono state classificate come funzioni non fondamentali (tra cui le attività svolte dai Centri per l'impiego) sono state allocate presso le regioni. In questo periodo di transizione la regione Veneto ha affidato le funzioni dei Centri alle province, pagando però gli stipendi con le risorse regionali. Con il Jobs Act lo stato è poi intervenuto sul sistema di gestione e erogazione delle politiche attive, riproponendo in parte il modello di governance multilivello di YG: avocando a sé la competenza di fissare i livelli essenziali delle politiche attive tramite un'agenzia nazionale (l'ANPAL), lasciando invece alle regioni la gestione materiale e l'attuazione concreta degli interventi di politica attiva sul territorio. In attesa di risolvere la questione dell'attribuzione del personale, cosa cambia quindi con la costituzione dell'ANPAL a livello di pratiche e azioni dei centri per l'impiego?

Secondo me in questa fase il problema non esiste, è da 3 anni che parliamo dell'abolizione delle province, di un'agenzia unica. Sulla carta c'è tutto, c'è un'agenzia, che competenze e personale abbia, non si capisce, non sai se ti pagheranno. Comunque noi dal primo gennaio 2016 continuiamo a fare le stesse identiche cose senza nessun'altra indicazione.

(PES_Padova)

Quella che viene tratteggiata a livello locale nella città di Padova è quindi una situazione di stallo in cui la regione resta vincolata al progetto YG ma, in attesa di indicazioni e dell'operatività dell'ANPAL, il settore delle politiche attive resta sostanzialmente congelato, a causa della concomitante mancanza di finanziamenti (ad eccezione ovviamente della Garanzia) e dell'incertezza sulla distribuzione di

competenze e responsabilità tra i vari livelli istituzionali, nonché sul modo in cui l'agenzia centrale svolgerà il proprio ruolo di garante e coordinamento.

Per mancanza di finanziamento e conoscenza sulle competenze, perché la chiusura delle province chiedeva non solo la ridistribuzione del personale ma anche quella delle competenze, in questa fase non si sa chi è il detentore della politica attiva per l'occupabilità. Non c'è una risposta. Numericamente, fino a 10 anni fa si gestivano almeno 10 progetti, adesso niente. E non può essere solo una mancanza di fondi, è che nessuno sa più di cosa è responsabile. In questa fase non sono chiare le responsabilità. La regione è in difficoltà perché non sa su quanto personale fare affidamento. Alle regioni hanno detto, prendete anche i PES, gestite tutto, però con che soldi? Lo stato non ha ancora chiarito quanti e quali finanziamenti. La regione dice: con cosa pago il personale? Quanta autonomia avrò poi per decidere le politiche attive?

(PES_Padova)

Non sfugge, inoltre, come la riforma dei servizi per l'impiego e delle politiche attive non possa in nessun modo costituire la panacea delle debolezze croniche di tali settori nel sistema delle politiche del lavoro italiane (Sacchi & Vesan, 2015). Vista la bassissima incidenza della spesa in PES sul GDP e dell'altissimo rapporto tra disoccupati e operatori, diventa già difficile gestire le prese in carico, mentre dare anche effettiva qualità ai servizi rappresenta un'impresa impossibile. Da questo punto di vista, quindi, le priorità necessarie per dare sostanza e attuazione al decreto 150/2015 sono un aumento degli investimenti in risorse e personale per i centri.

Nei bandi, le linee di intervento assumono una principale connotazione per titoli di studio. I casi più difficili sono rappresentati dai drop out ritirati dal sistema di istruzione e formazione senza essere arrivati neppure alla qualifica professionale triennale. A Padova, queste situazioni sono gestite in ottica preventiva dalla sezione dispersione del centro per l'impiego che sostiene le passerelle (passaggi dalle scuole ai CFP per i ragazzi che evidenziano difficoltà nel percorso scolastico), e successivamente attraverso progetti di YG finalizzati al reinserimento nel circuito di istruzione e formazione professionale. Gli strumenti più utilizzati sono gli stage di riorientamento di due mesi, che vanno in deroga rispetto alle indicazioni regionali relative alla necessità di pagamento degli stagisti; ai limiti del numero di stagisti per azienda; al divieto di tirocini per profili educativi bassi (vedi paragrafo successivo). L'assenza di titolo di studio diviene un fattore estremamente penalizzante, poiché sono poche le aziende disposte ad accogliere questi giovani (spesso si tratta di cooperative) e perché la mancanza di capitale umano rischia di minare la loro resilienza individuale (Giovannini, 2015) in termini di partecipazione al mercato del lavoro in situazioni di crisi o difficoltà.

La qualifica è proprio il paletto senza il quale non si può, perché nel momento in cui questa crisi passasse, e poi sappiamo che riaccadrà, i più deboli saranno i primi espulsi. Quindi io posso anche attaccarti con la colla, ma quando arriverà la prossima folata tu dovrai essere in grado di stare attaccato. Se sei debole oggi e io non ti potenzio...

(PES_Padova)

Si tratta di un numero di individui limitato rispetto ai quali YG soffre comunque di un'importante debolezza sistemica, ovvero l'impossibilità di usare il programma in compiuta sinergia con il sistema di istruzione e formazione professionale, se non per le misure di reinserimento: visti i requisiti da soddisfare per partecipare al programma (essere inoccupati e al di fuori del sistema di istruzione e

formazione professionale), un'ottica di prevenzione e promozione del capitale umano che abbia inizio già durante il percorso formativo non è infatti applicabile.

Il nucleo principale dei partecipanti a YG è comunque costituito da giovani diplomati o con qualifica professionale, rispetto ai quali l'inserimento in Veneto non sembra risultare particolarmente difficoltoso, anche per via di un tessuto produttivo legato alla produzione tecnico-manifatturiera che esprime quindi una rilevante domanda di diplomati tecnico-professionali o, specialmente nel caso di aziende più piccole, di giovani con qualifiche professionali regionali. Qui risiede probabilmente l'efficacia del modello Veneto, che trova nella città di Padova un esempio rappresentativo.

Si fa invece diversa la questione per i laureati, per cui si evidenzia una certa difficoltà di occupabilità che ha anche toccato facoltà solitamente più orientate al mercato del lavoro, come quella di ingegneria: il forte sviluppo dell'edilizia a Padova negli anni pre-crisi e la conseguente caduta della domanda di ingegneri civili dopo il 2008 ha determinato questo trend negativo. Difficilmente tuttavia, gli universitari passano per il centro per l'impiego, in quanto la gestione delle loro traiettorie di formazione e lavoro è seguita principalmente dall'ufficio stage e placement dell'Università di Padova. All'interno di YG quindi, i progetti per l'occupazione degli universitari era gestito principalmente da enti di formazione e agenzie accreditate collegate a Confindustria Padova. Un'altra tendenza riportata riguarda il fatto che, entrando nel mondo del lavoro con profili che non incontrano la domanda espressa dalle imprese, gli universitari si adattano spesso a profili inferiori, a conferma dell'alta incidenza anche locale dell'overeducation rilevata a livello nazionale.

In Veneto gli interventi connessi a YG hanno assunto generalmente una forma strutturata in più fasi. In particolare, il percorso formativo per l'inserimento lavorativo prevedeva l'utilizzo del tirocinio, generalmente preceduto da un periodo formativo, che è stato largamente lo strumento più utilizzato a livello regionale come nazionale. In Veneto, la normativa regionale sugli stage non curriculari prevede un indennizzo di 400 euro mensili per il tirocinante pagati dal datore di lavoro, che all'interno di YG venivano invece erogati dalla regione. Obiettivo di questo strumento è ovviare alla separazione o comunque ai deboli legami tra sistema di istruzione e mercato del lavoro, offrendo all'individuo un'esperienza in azienda per compensare la relativa mancanza di competenze di carattere pratico fornite dai percorsi educativi tradizionali. Dal punto di vista dell'azienda, si tratta di uno strumento estremamente vantaggioso, soprattutto per le procedure di indennizzo all'interno della Garanzia, che dovrebbe costituire un canale per conoscere e formare un individuo in presenza di un bisogno di competenze e quindi in vista di una possibile futura assunzione. In un contesto come quello italiano, caratterizzato dalla marginalità dell'apprendistato formativo o duale, lo stage può rappresentare uno strumento strategico di grande rilevanza, dal momento che, pur non essendo un rapporto di lavoro, consente all'individuo di inserire nel proprio curriculum una parte operativa, di fare esperienza di ciò che ha studiato gettando quindi un ponte sulla frattura che tende a separare educazione e lavoro. A livello nazionale è ampiamente documentato l'abuso di stage reiterati con valenza formativa nulla con

lo scopo principale di abbassare il costo del lavoro da parte dell'azienda (Cefalo *et al.*, 2015). Si tratta di un problema riconosciuto e non negato dagli attori locali ma, almeno nel contesto padovano, non sembra essere eccessivamente diffuso. Si ritiene in genere che il tirocinio possa costituire un'importante opportunità non solo formativa per il giovane, ma anche di impiego effettivo, con buone percentuali di inserimento lavorativo. Dev'essere tuttavia uno strumento ben disegnato, che comprenda necessariamente una parte formativa, abbia una durata adeguata (almeno 3 mesi) e sia puntellato da controlli.

Trovi l'azienda che tenta di sfruttare questo canale per prendersi un tirocinante dopo l'altro e c'è l'azienda che ha bisogno vero e se trova il tirocinante giusto poi se lo prende. Perché tu quando presenti un progetto devi avere già le aziende partner, quindi ti rapporti con aziende che esistono anche dopo la crisi e poi ti danno disponibilità a fare entrare un tirocinante che loro non conoscono, arriva dopo un corso di formazione, e comunque ci deve essere qualcuno che lo segue[...]. Quindi tendenzialmente è un fastidio per l'azienda prenderne uno, e quelle aziende ti dicono e mettono nero su bianco che sono disponibili ad ospitarne uno. Poi non trovi un'azienda che ti dice prima, "io lo assumo", ma non c'era nemmeno dieci anni fa questo.

(CNA_Apil_Padova)

Da quanto detto consegue l'esigenza di controlli da attuare in ogni intervento, in parte già previsti in sede progettuale (monitoraggio, tutor non solo aziendale ma anche dell'ente formativo che ha seguito la prima fase di formazione). Questa questione appare assolutamente centrale, poiché tocca il ruolo del pubblico non solo in quanto erogatore di risorse, ma anche come attore di controllo per garantire un utilizzo di queste non semplicemente a fini di mercato, ma per l'empowerment e la valorizzazione del capitale umano dei cittadini. Si tratta di un punto cardine, anche se spesso trascurato, della prospettiva di investimento sociale, che individua infatti nel welfare state il principale attore di coordinamento, garanzia e controllo, nel disegno ed erogazione delle politiche sociali (nello specifico, connesse alla transizione scuola-lavoro). I principali strumenti correttivi e di controllo sono stati adottati dalla regione Veneto tramite modifiche e mediazioni sulla delibera che regola l'utilizzo dei tirocini: non è ammessa la reiterazione del tirocinio nella stessa figura professionale; è obbligatorio da parte del datore di lavoro indennizzare il tirocinante. Ovviamente il secondo strumento frenante viene meno in YG, e poiché la prosecuzione della Garanzia avverrà all'interno del POR regionale, è possibile che il finanziamento regionale per l'indennizzo dei tirocini sia confermato. Inoltre, successive delibere hanno dato l'impulso di evitare tirocini per profili occupazionali particolarmente bassi e senza valenza formativa. Questi strumenti non sembrano tuttavia sufficienti, e viene quindi rilanciato il ruolo dell'attore regionale in sede di valutazione dei progetti presentati.

Non è ammesso nella stessa figura professionale, se uno fa il tirocinio dentro un'azienda della grande distribuzione ed è inserito come addetto al banco, non possiamo reiterarlo, questo non impedisce che ripeta il tirocinio non come addetto al banco ma ad esempio alle vendite, o addetto frigo. In questo momento gli strumenti non sono ancora molto raffinati, non abbiamo database in grado di evidenziare se c'è una ripetitività degli stessi tirocini delle aziende, perché se si ripetono ma poi assumono per noi è positivo, se invece arrivano tirocinanti e basta proviamo a non dar più questo vantaggio e continuare a dare tirocinanti. Cerchiamo comunque di fare molta attenzione in sede di valutazione dei progetti. Attualmente il Ministero si sta ponendo il problema, negli ultimi documenti parlava di una sorta di blacklist per evitare gli abusi con i tirocini indicando le aziende che non fanno altro che ripetere tirocini.

(RespYG_region_Veneto)

Anche il Centro per l'Impiego, vista la conoscenza delle imprese nel territorio e i dati posseduti sui gli individui avviati a una misura o un rapporto di lavoro, possono monitorare le aziende che richiedono tirocini cercando di individuare quelle che chiedono continuamente stagisti per abbattere il costo del lavoro, senza offrire una controparte formativa né manifestando un'effettiva volontà di assunzione.

Lo stage è un rapporto a 3, stagista, azienda e la parte che controlla, che siamo noi o una scuola a seconda del tipo di stage. Per cui noi una volta che facciamo partire uno stage vediamo prima la parte formativa, su che basi si fa, cioè quell'azienda quante persone ha assunto ultimamente e quanti stagisti ha utilizzato.

(PES_Padova)

La capacità dell'attore pubblico di essere attore di coordinamento nell'erogazione di servizi al lavoro e politiche attive sembra dunque passare inesorabilmente attraverso l'esigenza del controllo, volta a garantire la qualità degli interventi. Tuttavia, questo elemento cruciale appare avvertito ma non sufficientemente sistematizzato. Da un lato, la sinergia tra regione e PES non prende corpo in sede di valutazione dei progetti, nonostante i centri per l'impiego abbiano a disposizione dati che potrebbero permettere di selezionare in modo efficace le aziende partner. Dall'altro, la cronica mancanza di risorse e personale limita fortemente le capacità di azione degli operatori dei centri, spesso costretti a gestire solo la parte amministrativa e impossibilitati a svolgere più raffinate attività di intermediazione di medio-lungo raggio.

Ogni centro per l'impiego, noi abbiamo di ogni tirocinio che facciamo partire azienda, tirocinante e titolo di studio, anche se si sono interrotti, l'unica cosa che non riusciamo più a fare perché abbiamo troppe poche persone è andare a vedere cosa è successo dopo 6 mesi, se li hanno assunti. Noi siamo punto di controllo ma, non te lo nego, i numeri bassissimi di personale nostro fanno sì che tu debba decidere le priorità [...] Noi facciamo un controllo ex ante e non ex post, e abbiamo 2-3 indicazioni da cui possiamo dire sì o no, però non facciamo più visite in azienda come facevamo, non c'è neanche la possibilità di fare una telefonata per sapere come va.

(PES_Padova)

Due ulteriori punti toccati nelle interviste permettono di far luce anche sulle dinamiche della domanda, oltre che dell'offerta di lavoro. Il primo, più generale, riguarda comunque l'esistenza di un investimento da parte dell'azienda, almeno in termini di tempo da dedicare allo stagista (poiché l'indennizzo in YG è invece pagato dalla regione tramite l'Inps). Il secondo è invece una dinamica osservata nel consto locale-padovano e regionale-veneto, e riguarda un effetto inatteso di selezione delle aziende dovuto all'impatto della crisi (pur mantenendo una generale struttura di piccola impresa): moltissime aziende hanno infatti cessato la propria attività, e la percezione diffusa è che le difficili condizioni in cui versa il sistema produttivo abbiano fatto sì che a resistere fossero quelle relativamente più strutturate, che riconoscono il bisogno di aumentare la competitività accrescendo le proprie competenze.

Le caratteristiche delle nostre aziende si sono modificate nel tempo, dal 2007 in poi, perché le nostre aziende di riferimento in senso tradizionale sono chiuse in questi anni, quindi il nostro lavoro è cercare di rafforzare un modello di piccola impresa che non è più quello di qualche anno fa [...] Adesso la nostra base è sempre la piccola e media impresa, ma è una piccola impresa che si va avvicinando, e questo è il

nostro obiettivo come CNA, di più al modello tedesco, dove la piccola impresa ha 30-40 dipendenti, per noi fino a 5 anni fa 30 dipendenti parevano quelli di una multinazionale.

(CNA_Apil_Padova)

Le aziende in Veneto sono piccole, è quello che ha realizzato le passate dinamiche di successo della nostra regione, adesso è considerato un disvalore, un elemento di complessità da superare[...] quindi il POR FSE vuole concentrarsi anche sul far sì che le aziende aumentino di volume, passando da microimprese ad almeno aziende medie, in modo che possano investire di più e investire in ricerca, che rimane elemento imprescindibile per creare innovazione. Laddove si ravvisano questi elementi, il tirocinante resta in azienda perché ne hanno bisogno. Laddove l'azienda vuole invece perpetrare il proprio business senza una visione di lunga durata, allora aumenta il rischio che si serva temporaneamente delle abilità del tirocinante senza procedere con l'assunzione.

(RespYG_regione_Veneto)

Oltre ad essere esentate dal pagamento degli indennizzi per i tirocini, le aziende che assumevano il giovane iscritto a YG potevano beneficiare di un bonus occupazionale ordinario (di importo variabile a seconda del tipo di contratto e dell'intensità di aiuto, mediamente intorno ai 3.000 euro) e di un super-bonus nel caso di assunzione di un giovane iscritto al programma che aveva partecipato a un intervento di politica attiva nella regione. Il picco nel ricorso a tali bonus nel contesto padovano è stato notato tuttavia in un secondo momento, quando cioè tali benefici sono stati resi cumulabili con le defiscalizzazioni previste per le assunzioni in apprendistato e con contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti. L'incidenza dei bonus occupazionali pesa fortemente sugli esiti occupazionali di YG, dal momento che questi potrebbero essere influenzati dalla possibilità di ottenere i relativi vantaggi economici. Inoltre, questi incentivi potrebbero semplicemente consegnare risorse aggiuntive alle aziende che avrebbero assunto in ogni caso. Si conferma comunque un tratto delle politiche attive italiane, ovvero la tendenza a impegnare risorse in incentivi occupazionali di dubbia efficacia (Sacchi & Vesan, 2015), sebbene nel caso di YG sia presente almeno un gradiente basato sull'intensità di aiuto (quindi non si tratta di una distribuzione completamente "a pioggia").

10.4. Gli esiti occupazionali

Rispetto agli esiti occupazionali di Garanzia Giovani, man mano che il programma si consolida o si avvia alla conclusione, aumenta ovviamente il grado di coinvolgimento e la percentuale di occupati tra i giovani partecipanti. Tra le misure erogate, a livello nazionale come a livello locale, si nota il protagonismo dei tirocini, la valutazione dei quali diviene quindi in buona parte valutazione della declinazione italiana di YG. Secondo i dati più recenti (Isfol, 2016), la percentuale di giovani occupati tra tutti quelli registrati è superiore al Nord, in cui si concentrano anche gli utenti con minore intensità d'aiuto, con il Nord-Est (e quindi il Veneto) a registrare una performance inferiore (29,7% di occupati, la media nazionale è pari a 22,1%) se confrontata con il Nord-Ovest (33,5%). Restrungendo invece lo sguardo a chi ha beneficiato di un intervento di politica attiva, oltre a notare un vantaggio solo limitato dei laureati rispetto a quelli con titolo di istruzione secondario superiore, il Nord-Est presenta tassi di inserimento più alti nel medio periodo (dopo 6 mesi): 49,8% rispetto al 46,8% del Nord-Ovest, il

42,4% del Centro e il 35% del Sud e delle isole. I tirocini extracurricolari hanno mostrato nel Nord-Est (e in particolare in Veneto e nella Provincia autonoma di Trento) i valori più bassi in termini di durata media e valore mediano (4,1 e 4,3 mesi contro una media nazionale di 5 e 5,9 mesi), ma i più alti tassi di inserimento dopo 6 mesi dalla conclusione del tirocinio (48,8% contro una media nazionale di 40,9% e valori del 27,5% nel Sud Italia) e un ricorso al bonus occupazionale per l'assunzione dopo un tirocinio inferiore alla media nazionale (18,1% contro 20,9%). Il monitoraggio specifico di YG in Veneto riporta un numero totale, al 31 maggio 2016, di 64.144 giovani al di sotto dei 30 anni (il 13% risiede in altre regioni), di cui 42.206 hanno stipulato un patto di servizio personalizzato (7.424 nella provincia di Padova), principalmente presso un centro per l'impiego pubblico (84%). La differenza in molti casi è dovuta al fatto che il giovane iscritto ha trovato occupazione o, soprattutto, dopo avere aderito a YG in seguito al conseguimento del diploma si è poi iscritto all'università. La composizione degli iscritti per titolo di studio certifica la presenza di livelli educativi medio-alti: il 58% possiede un titolo di studio secondario superiore (diploma nazionale o qualifica professionale regionale: 46% e 12%) mentre il 23% ha un titolo di HE. Risulta invece ridotta la quota di low-achievers (19%). Nonostante la già citata rigidità, la Garanzia in Veneto ha assunto prioritariamente la funzione di intervento finalizzato alla gestione della transizione scuola-lavoro (ma solo dopo la fuoriuscita dal sistema educativo) come dimostrato dalla condizione occupazionale un anno prima della firma del patto di servizio: il 38% era infatti costituito da studenti, mentre il 17% era in cerca di una prima occupazione. 14.436 giovani sono stati poi interessati da specifiche misure, ovvero il 34% di coloro i quali hanno stipulato il patto di servizio, quali attività di orientamento specialistico, percorsi di formazione propedeutici al tirocinio, tirocini, accompagnamenti al lavoro e reinserimenti in percorsi formativi. Poiché la regione decideva le azioni da svolgere e le risorse da posizionarvi, l'utilizzo del profiling diventava determinante nello stabilire una scala di priorità. La scelta di interventi tramite percorsi strutturati ha tuttavia comportato l'impossibilità di offrire misure a tutti gli iscritti presi in carico dal programma. In particolare un titolo di studio elevato faceva abbassare in modo rilevante l'intensità d'aiuto, questo ha fatto sì che poche risorse fossero destinate specificamente per laureati iscritti al programma. Il nucleo dell'azione di YG in Veneto si è dunque concentrato su diplomati e svantaggiati senza un titolo di studio secondario. Infine, considerando le transizioni effettive dalla ricerca del lavoro all'occupazione degli aderenti a YG, i dati del monitoraggio sul Veneto¹³ tendono a confermare le discrete performance occupazionali del Nord-Est¹⁴: al 31 maggio 2016, il 42% di coloro i quali avevano sottoscritto il patto di servizio e il 45% di coloro i quali avevano concluso la partecipazione a una o più misure di YG risultavano occupati, principalmente con contratti a tempo determinato o apprendistato professionalizzante (28 e 32%) o con contratti a tempo indeterminato (22%).

¹³ <http://www.cliclavoroveneto.it/garanzia-giovani-in-veneto>

¹⁴ I dati non sono tuttavia completamente confrontabili se non a fini indicativi, per via delle ulteriori elaborazioni effettuate da Isfol.

Nel contesto locale osservato, le opinioni degli stakeholder intervistati tendono a confermare queste performance sottolineando anzi una riuscita per certi versi migliore del programma nel padovano.

Il 70%, questo il dato che a noi hanno dato, dei ragazzi che si sono inseriti in un progetto hanno poi trovato lavoro, per lo più a tempo indeterminato. Questo perché le defiscalizzazioni quasi sempre sono per il tempo indeterminato.

(PES_Padova)

Quanto alla durata del tirocinio, non bisogna dimenticare che, trattandosi di uno strumento che dovrebbe consentire all'azienda di conoscere e formare un possibile lavoratore, occorre stabilire un punto di incontro tra durata troppo breve (nessuna valenza formativa) e troppo estesa (maggior rischio di utilizzo di un tirocinante come *cheap labour*). Questa la spiegazione della minor durata degli stage in Veneto rispetto alla media nazionale.

In regione Veneto il tirocinio extracurricolare può durare 1-6 mesi, noi non lo facciamo di 6 mesi perché è difficile da gestire, lo facciamo di 3-4 mesi e magari succede che l'azienda ti chiede di prolungare il tirocinio e poi assume. Noi li facciamo di 3-4 mesi perché uno [l'azienda] si rende conto se va bene [il giovane].

(CNA_Apil_Padova)

Gli intervistati sembrano essere d'accordo sul fatto che YG non possa essere giudicata solo in base alla percentuale di ricollocati. Si tratta invece della prima importante azione di politiche attive per i giovani, di un (costoso) investimento che doveva servire da modello e test per un sistema integrato di politiche attive e servizi per il lavoro. Il tutto, in un'ottica di rete a coordinamento verticale (dallo stato centrale, alle regioni, ai centri per l'impiego) e orizzontale (cooperazione tra operatori pubblici e privati, aziende). Garanzia Giovani, in Veneto e in particolare nel padovano, sembra aver messo (o rimesso?) in moto un sistema grazie a un'immissione di risorse importante ma temporanea. Questo genera forti dubbi sul futuro e su un possibile proseguimento del solco tracciato con YG attraverso la compiuta messa a regime di politiche attive del lavoro e servizi per il lavoro decentrati a livello regionale ma coordinati centralmente dall'ANPAL.

Il problema è che deve restare un sistema di servizi per l'impiego e ALMP che faccia tutti i giorni quel che si è fatto in una certa misura durante YG. Quindi patti di servizio, convocazioni, presa in carico, orientamento e indirizzamento delle persone verso soggetti che fanno le politiche attive del lavoro, centri di formazione. I centri possono fare convenzioni per tirocini con le aziende, ma non hanno il tempo di seguire quei ragazzi. Il sistema dovrebbe intanto proseguire per giovani e disoccupati, e dopo bisogna che il governo finanzia questo decreto sulle politiche attive. Infatti la regione Veneto sta aspettando, non ha torto quando dice: mi tengo il personale dei servizi per l'impiego ma lo stato deve darmi i soldi per pagarli. Adesso hanno fatto una convenzione per il 2016 per cui lo stato riconosce alla regione una parte prevalente dello stipendio per i servizi e una parte lo mette la regione. Ma il prossimo anno? Bisogna che il decreto decolli, decolli l'ANPAL, si chiariscano le competenze, si mettano le risorse [...] Qui i tempi sono lunghissimi, anni.

(CGIL_Padova)

Tutto questo si intreccia con le particolari dinamiche del contesto produttivo del Veneto e, nello specifico, di Padova. Il sistema produttivo padovano è incardinato nella tradizione del Nord Est di piccole e medie imprese prevalentemente manifatturiere e metalmeccaniche, ma presenta una

diversificazione settoriale più pronunciata rispetto ad altri contesti locali veneti. Infatti anche il settore dei servizi appare piuttosto sviluppato specialmente nelle componenti di servizi innovativi e alle imprese, con conseguente recente integrazione con il comparto industriale. In questo contesto, la crisi è intervenuta pesantemente provocando la chiusura di molte aziende ma anche evidenziando la resilienza di altre. Non si tratta di una questione meramente dimensionale (anche se le imprese più micro sembrano essere quelle più in difficoltà) ma di un focus verso l'internazionalizzazione, l'agire in rete e l'innovazione che si sta facendo strada, pur a fatica visto la tradizionale "chiusura" del sistema produttivo.

È difficile generalizzare rispetto a come hanno gestito la crisi, sia del come riorganizzarsi e cosa fare. Un elemento comune può essere l'investire in innovazione (macchinari e processi) e di conseguenza anche la valorizzazione del personale, la richiesta è stata anche fare un cambiamento delle persone in azienda. Ecco in questo forse le imprese più piccole sono in difficoltà, perché magari [...] fanno più fatica e vivono della commessa che arriva o non arriva, vivono alla giornata senza programmare.

(Confindustria_Istruzione_Padova)

Le impressioni generalmente positive rilevate su YG nel contesto padovano non sono spiegabili tuttavia solo in riferimento al modello scelto dalla regione Veneto, ai pur blandi meccanismi di controllo istituzionale, o alla favorevole predisposizione di una parte del mondo imprenditoriale. Pur precisando che l'obiettivo della nostra disamina non è una valutazione complessiva della YG in Veneto (per cui sarebbero necessarie anche interviste all'utenza), le interviste hanno rilevato l'esistenza di un punto di forza dell'esperienza padovana, che in realtà assume caratterizzazioni regionali. Si tratta del permanere di reti preesistenti tra attori pubblici e privati che intervengono sulle transizioni scuola-lavoro, su cui l'impalcatura istituzionale di YG si è "appoggiata". Queste reti, in certa misura rivitalizzate dal flusso di risorse erogate dal programma, sono il fulcro principale della sezione successiva.

10.5. Reti per la transizione scuola-lavoro

Nel suo essere rivolta all'inserimento lavorativo e alle politiche attive, YG decade quando si parla di studenti ancora inseriti in un percorso di istruzione e formazione. Il sistema educativo è coinvolto solo marginalmente, per la misura di reinserimento formativo nel caso di drop out minorenni o comunque individui senza un titolo di studio secondario. Questo elemento, in un sistema di transizione scuola-lavoro con legami deboli tra settori, si traduce in una mancanza di complementarietà che non favorisce un'ottica più ampia di prevenzione e investimento nel capitale umano degli studenti già durante il corso educativo. Nonostante questo, in Veneto YG ha avuto il merito di rivitalizzare pratiche e relazioni esistenti grazie a un consistente afflusso di risorse che si era interrotto a causa dell'impatto della crisi economica e del conseguente taglio della spesa pubblica. Secondo alcuni intervistati, YG ha ridato linfa vitale alle preesistenti reti di orientamento per la gestione delle transizioni dal mondo dell'istruzione

al mondo del lavoro, che univano scuole, leFP, imprese, parti sociali (soprattutto datoriali con relative Apil), attori pubblici come regione e centri per l'impiego,.

Fino a che ci sono stati fondi e la regione ha finanziato progetti per fondi propri o strutturali, noi abbiamo avuto un grosso ruolo di coordinamento. Sul territorio di Padova ci sono state negli ultimi 10 anni le reti di orientamento, formate da scuole medie, scuole superiori, enti di formazione professionale e mondo del lavoro. Ogni territorio creava una propria rete di orientamento finanziata dalla regione per circa 65.000 euro annui, c'erano 9 reti in provincia di Padova, 3 nel comune, che lavoravano sulle transizioni tra scuole, transizione con il mondo del lavoro. Noi come PES coordinavamo tutte le reti, abbiamo sempre avuto questo ruolo con reti che avevano tutti gli attori del mondo formazione-lavoro, ogni problematica era gestita con progetti speciali finanziati. Adesso non vi sono più i fondi per pagare gli straordinari dei docenti, ad esempio. Quando 4 anni fa la regione non ha più avuto soldi le reti si sono disfatte,[...] in Italia finito il finanziamento le buone prassi decadono.

(PES_Padova)

Una caratteristica delle politiche regionale è stata la spinta verso un'azione integrata tra diversi attori per la gestione dell'orientamento e delle transizioni scuola-lavoro, coinvolgendo ente regionale, Ufficio scolastico (quindi ufficio decentralizzato del Ministero) e Centro per l'Impiego, privilegiando la concertazione con le parti sociali (in particolare le varie associazioni datoriali).

Abbiamo sempre agito in forma integrata, c'è una tradizione di buoni rapporti con l'Ufficio scolastico regionale del Veneto, questo non succede in tutte le regioni. Invece qui i rapporti sono estremamente fluidi, negli anni abbiamo creato i primi interventi di alternanza scuola-lavoro attraverso protocolli con l'Ufficio scolastico regionale e Confindustria Veneto, abbiamo realizzato i poli per gli ITS che poi sono diventate fondazioni, in accordo con l'Ufficio e le parti sociali, abbiamo creato i distretti formativi in cui c'era sinergia con l'Ufficio e il mondo imprenditoriale per facilitare le fasi di transizione, ci siamo accordati con l'Ufficio per le passerelle scuola-leFP e viceversa. Quindi le esperienze di oggi si innestano su esperienze precedenti, d'altronde il contesto collegato alla transizione è inevitabilmente realizzato attraverso intese tra pubbliche amministrazioni, ma vorrei dire anche tutto il mondo del lavoro con le sue rappresentanze datoriali. Anche i sindacati ci sono, è un territorio che ha secondo me un livello di concertazione buono e elevato, non lo garantirei per altre regioni.

(RespYG_regione_Veneto)

Il primo tassello di questo sistema è costituito dalla leFP, che in Veneto ha una tradizione importante (spesso di matrice religiosa). Il principale target di riferimento è costituito da ragazzi con difficoltà nel percorso scolastico nazionale, che spesso provengono da background svantaggiati. Il servizio per la dispersione del Centro per l'Impiego di Padova funge in questo caso da punto di raccordo tra scuola e leFP, al fine di prevenire il fenomeno dei drop out in obbligo formativo. In questi casi, le scuole si attivano per i ragazzi che manifestano grandi difficoltà, e possono proporre il passaggio ("passerella") a un centro di formazione professionale, che avviene sotto il coordinamento del centro per l'impiego. Anche grazie a quest'attività preventiva, i numeri dei dispersi 15-18 non inseriti in alcun percorso formativo e presi in carico dal servizio dispersione sono limitati, intorno ai 120-130 ogni anno su coorti di circa 6.500 giovani nel territorio provinciale gestito dal centro.

I CFP sono piccoli, più operativi e hanno un tutor d'aula che può gestire più da vicino. Il tutor didattico è una figura della formazione professionale in Veneto. È una figura molto importante quando facciamo le passerelle, una scuola non può competere con questo. Se l'inserimento va a buon fine, il ragazzo va alla qualifica. Se non va a buon fine, passa all'Ufficio obbligo formativo e noi attiviamo questi stage di obbligo formativo di 2 mesi per il riorientamento. I drop out chiamano una logica di sistema, o hai una famiglia che aiuta, o prima o poi arriva ai servizi sociali.

(PES_Padova)

Tuttavia, la responsabile dell'IeFP regionale ne ribadisce anche il carattere autonomo e non soltanto votato al trattamento di situazioni marginali o di difficoltà, in quanto canale alternativo alla scuola superiore tradizionale particolarmente votato all'esperienza pratica e quindi dotato di uno specifico valore formativo.

Con la formazione professionale abbiamo ridotto molto la dispersione scolastica, gli ultimi dati che avevo erano 10,3 nel 2013, gli ultimi dati parlano di 8,4 ma ci sono alcune cose da chiarire. Comunque ben al di sotto della media nazionale. È molto legato alla IeFP e ai PES, tutti gli attori del sistema collaborano, sicuramente il fatto che ci sia un settore di formazione dove i ragazzi che non vogliono stare a scuola possono sperimentare un'attività pratica aiuta molto. L'IeFP però non recupera solo i ragazzi dispersi, ma magari anche chi vuole fare quel lavoro: è un'offerta formativa parallela.

(ResIeFP_regione_Veneto)

Mentre in altre regioni è più diffusa l'attuazione della IeFP in forma di sussidiarietà integrativa (avvalendosi degli istituti professionali di stato che inseriscono percorsi triennali nel quinquennio), in Veneto l'IeFP si svolge prevalentemente attraverso istituzioni formative accreditate a carico di fondi regionali (principalmente), nazionali e comunitari. È la regione a mettere a bando i corsi IeFP, cercando di conservare attività tradizionalmente coperte o inserendone altre di nuova attrattività. Enti e scuole possono concorrere ai bandi per attivare i percorsi (sussidiarietà complementare), sebbene per gli istituti scolastici questi rappresentino opzioni più residuali. Gli esiti sul mercato del lavoro sono stati molto positivi soprattutto fino al 2008, per poi peggiorare a causa della crisi economica. Si tratta comunque di un percorso che offre importanti opportunità di contatto con il mondo del lavoro, per via di una didattica che fa ampio utilizzo di laboratori e stage (obbligatorio al terzo anno).

Quando il mercato del lavoro era più vivace di adesso, alcuni ragazzi facevano fatica a finire la formazione, durante lo stage venivano conosciuti e poi presi [dall'impresa]. Adesso, io vedo i placement e c'è una perdita di 20 punti percentuali rispetto a un qualificato professionale del 2008: dal 70% al 45-50% come tasso di occupazione.

(ResIeFP_regione_Veneto)

Si conferma quindi l'esistenza di una specifica richiesta di competenze professionali fornite dall'IeFP, per lo più di profili medio-bassi, sebbene questa si sia ristretta in seguito alla crisi. Sembra inoltre un percorso particolarmente legato a esigenze e caratteristiche locali, che rendono ad esempio queste competenze ancora molto richieste nella vicina provincia di Vicenza ma non nel padovano, probabilmente a causa di un tessuto produttivo comparativamente più high-skilled. In generale, comunque, il segmento di mercato del lavoro interessato a figure professionali IeFP è quello delle piccole imprese a impronta più artigianale, mentre con l'aumento delle dimensioni le aziende preferiscono rivolgersi a istituti tecnici e professionali per attingere a profili di media qualificazione, come confermatoci dai nostri intervistati di Confindustria Padova.

Così come il sistema scolastico, anche l'IeFP è interessata dall'introduzione dell'alternanza scuola-lavoro obbligatoria e dal tentativo di introdurre un sistema duale nell'istruzione e formazione professionale. L'attuazione e implementazione di questa riforma, che abbiamo precedentemente

discusso nel suo iter e nelle sue implicazioni, si giocano ovviamente a livello locale. Proprio le scuole sono chiamate ad un ruolo gestionale degli schemi di alternanza e dei tirocini curriculari che ne sono il principale strumento. Un primo problema individuato riguarda la difficoltà organizzativa data dalla necessità di predisporre un numero così alto di percorsi per via dei tempi stretti di implementazione dettati dalla riforma.

Sulla Buona Scuola secondo me c'è più difficoltà, è una questione organizzativa. I cambiamenti grossi sono partiti 4 mesi fa, però bisognerebbe accompagnare queste riforme con una dotazione di organico alle scuole. Organizzare gli stage per scuole che hanno 1200 ragazzi, tutta la parte amministrativa, è una fatica organizzativa immensa.

(CGIL_Padova)

Essendo infatti una modalità didattica, l'alternanza non prevede solo stage, ma presuppone che tali stage siano integrati con altre attività e coerenti con il percorso formativo, secondo un'idea di coprogettazione tra scuola e impresa, per la programmazione di un percorso che sia al contempo educativo e calato sul mondo lavorativo in cui poi il ragazzo si troverà a fare attività. Una stretta collaborazione con le associazioni datoriali potrebbero costituire un'importante risorsa da utilizzare per rendere gli schemi di alternanza esperienze utili per gli studenti.

Vediamo di buon occhio questi aumenti di ore da passare in azienda stabiliti dalla Buona Scuola. Il problema è il numero di ragazzi e la preparazione che devono avere prima, secondo noi vanno preparati adeguatamente in terza, [...], una preparazione propedeutica: formazione sulla sicurezza, laboratori. Sono tutte attività che noi proponiamo, ovviamente non possiamo raggiungere tutte le scuole ma quest'anno i partecipanti come scuole sono aumentati, proprio perché collaboriamo nel produrre questa attività propedeutica.

(Confindustria_Istruzione_Padova)

Occorre peraltro notare, in tema di attori coinvolti, come sindacati e Camere di Commercio non abbiano un ruolo predefinito e di rilievo nella governance degli schemi di alternanza-scuola-lavoro, con l'unica eccezione dell'istituzione presso le Camere del registro per l'alternanza (un elenco di aziende disposte ad ospitare tirocinanti).

Rispetto ai tirocini extracurriculari, gli stage in alternanza non sono finalizzati primariamente all'assunzione, ma costituiscono un completamento del percorso educativo in un ambiente di lavoro: a questo proposito, emergono dalle interviste riferimenti a una socializzazione all'esperienza pratica e al mondo del lavoro simile a quella che caratterizza, con le dovute e già sottolineate distanze, al sistema duale tedesco. Peraltro, queste connessioni tra formazione e lavoro possono anche configurare ponti diretti verso l'occupazione, ad esempio in un contesto come quello padovano in cui negli ultimi dieci anni si sono realizzati numerosi sforzi per trasferire ampie porzioni di didattica professionalizzante e laboratoriale in azienda, anche grazie all'esistenza di una domanda di lavoro di profili intermedi tecnico-professionali.

Non è che dopo quel tirocinio tu hai competenze rispondenti all'azienda in cui hai fatto il tirocinio, però hai visto un ambiente diverso dalla scuola, ed è utile anche quello. È l'ambiente con cui ti andrai a misurare dopo la maturità se decidi di non fare l'università. Ed è questa secondo me la finalità principale,

non tanto dare competenze lavorative o fargli praticare le competenze assunte durante un corso di formazione nella speranza che poi lo azienda lo assuma.

(CNA_Apil_Padova)

Il diploma è ancora il titolo di studio che funziona meglio per l'inserimento lavorativo, quindi abbiamo scuole che si interfacciano da 10 anni col mondo aziendale ormai. Uno dei progetti più interessanti è l'alternanza scuola-lavoro, prima che la Gelmini ne facesse legge, e quindi in 3-4-5 i ragazzi che vanno a fare stage estivi o curriculari nelle aziende. Questa è la forza del diploma. Abbiamo ancora aziende che prenotano i ragazzi in terza superiore per tutte quelle figure di profilo intermedio tipo termotecnico, meccanico industriale, abbiamo aziende che ancora oggi chiedono le liste dei diplomati alle scuole, ed è molto difficile che chi esca da un tecnico industriale e commerciale a due anni non abbia già un lavoro stabile. I licei da questo punto di vista funzionano un po' meno, è più difficile trovare stage. Mentre si è fatto in questi ultimi 10 anni un grosso lavoro sulle aziende per far fare tutta la parte laboratoriale e professionalizzante in azienda [...] Qui a Padova il mondo formazione-lavoro si parla da moltissimo tempo.

(PES_Padova)

Non sfuggono le potenzialità dello strumento, grazie anche all'aver esteso il numero di ore da dedicare all'alternanza, ma anche le difficoltà di gestione, specialmente in contesti in cui c'è scarsa o nessuna esperienza di queste pratiche. Inoltre, se è vero che la scuola costituirà l'attore principale dell'alternanza (con conseguenti carichi organizzativi per le pratiche amministrative, per le necessità di preparare gli studenti e seguirli attraverso docenti-tutor), un'esperienza didattica duale presuppone che lo studente riceva in azienda una formazione che sia coerente con il suo percorso educativo. È cioè necessario lo sviluppo della capacità formativa dell'impresa, che oltre ad utilizzare (per quanto parzialmente) forza-lavoro gratuita nel processo produttivo è chiamata ad impartire competenze pratiche allo studente. Su questo punto, sulla qualità dei tirocini, si gioca probabilmente la futura efficacia degli schemi di alternanza in termini di sviluppo del capitale umano per la partecipazione di qualità dei giovani al mercato del lavoro. Questo vale sia per l'alternanza nelle scuole, sia per la sperimentazione dell'alternanza nell'IeFP, secondo la convenzione firmata tra regione Veneto e stato centrale (Cefalo & Vesan, 2015).

Ma il problema è quale tirocinio: se un ragazzo fa il tecnico poi va a fare il cameriere? Uno dice: è sempre un'esperienza, sì ma intanto bisogna vedere se rientra nel Piano per l'Offerta Formativa, nel POF, perché tu puoi mandare i ragazzi solo per fare cose coerenti, è una modalità didattica. È evidente che la scuola, cioè il tutor scolastico, deve controllare che non gli facciano fare fotocopie tutto il giorno, per dirla banalmente. È successo che una scuola ha mandato un ragazzo in albergo a fare la reception e poi l'han messo a fare il cameriere, non rientra nel piano. Altrimenti se è solo esperienza, non può rientrare nel curriculum didattico.

(CGIL_Padova)

La sfida sarà creare un percorso sostenibile anche nel rapporto con le aziende. Perché inserire tutti i ragazzi [dell'IeFP], al secondo anno per 400 ore, dal 3-4 almeno per metà percorso, significa trovare aziende disponibili a accoglierli, formarli. Anche la programmazione dei percorsi è molto complessa perché un conto è programmarlo presso il centro e un discorso è programmare con un'azienda che ha esigenze proprie, non è un soggetto formativo ma lo diventa in questo modello. Il ruolo della regione sarà creare delle architetture di programmazione che permettano al sistema di funzionare, e poi un ruolo di controllo, bisognerà avere un sistema di monitoraggio. Però essendo una sperimentazione è tutto da mettere in piedi.

(RespleFP_regione_Veneto)

Ancora una volta emerge quindi la questione del controllo e della garanzia nella gestione dello strumento. Questo punto non appare particolarmente tematizzato a livello nazionale, non esiste cioè un attore specificamente incaricato di controllare monitorare la qualità del sistema di alternanza obbligatorio, come accade ad esempio in Germania per le Camere di Commercio, dell'Industria e dell'Artigianato. Ad essere toccata è anche la ripartizione frammentata delle competenze nel sistema di istruzione e formazione professionale italiano. Se nel caso della formazione professionale le regioni sono gli enti responsabili e potrebbero essere quindi individuati come attori di coordinamento e controllo (secondo modalità non ancora stabilite) per l'alternanza obbligatoria nei CFP, questo non vale infatti per le scuole. Visti gli imponenti carichi amministrativi e organizzativi che dovranno affrontare, sembra molto difficile che gli istituti scolastici possano farsi carico del problema, che minaccia tuttavia di minare alla base la nascente "via italiana al sistema duale" (Bobba, 2015). Attori pubblici come l'Ufficio scolastico regionale e privati come le associazioni datoriali potrebbero trovare basi collaborative proficue su queste basi, ma al momento la mancanza di una previsione normativa in questo senso fa sì che i vari attori coinvolti si muovano spesso singolarmente e in modo magari confuso, non avendo ancora compreso in che modo instaurare collaborazioni.

Noi cerchiamo di dire che sia necessario un coordinamento regionale e provinciale affinché questa opportunità per i ragazzi sia la migliore possibile, finché ogni istituto va avanti per conto proprio, chiama le aziende o chiede agli studenti di trovarsi uno stage... ci vorrebbe un coordinamento che ancora manca: diciamo che l'Ufficio Scolastico regionale ha iniziato a muoversi con le scuole, noi gli abbiamo detto la settimana scorsa che abbiamo bisogno di parlarci ed essere coinvolti, perché loro stanno andando avanti per conto loro senza sentire il punto di vista del mondo del lavoro, che siamo noi e tutte le altre associazioni di categoria.

(Confindustria_Istruzione_Padova)

Questo forse perché prima di far la legge andava meglio definito il coordinamento, oppure farla entrare per gradi, perché con questi numeri... a Padova ci sono 7.700 studenti di terza, ma non è obbligatorio che facciano tutta l'attività adesso, questo è un problema di programmazione triennale.

(Confindustria_Istruzione_Padova)

Si prevede che saranno i licei (come il rinomato liceo classico Tito Livio di Padova) i più in difficoltà nell'assolvere all'obbligo, che per loro è pari a 200 ore annue in alternanza dal terzo anno in poi, data l'educazione pre-accademica tradizionalmente impartita e lo scarso sviluppo di legami con il mondo del lavoro.

E poi, prendi il Severi di Padova, istituto tecnico industriale più famoso, polo di eccellenza, questi da anni lavorano con aziende e fanno stage, quindi hanno forma mentis e organizzativa, quindi per loro è un lavoro in più ma possono affrontarlo. Però un liceo, non è che si può pensare che una scuola che ha sempre lavorato in un certo modo possa farsi carico di un surplus di lavoro che è tantissimo, solo perché c'è una riforma. Posizioni assicurative, gestione dei permessi per i minori [...] Ci sono dei tessuti sui quali è semplice implementare un'attività, altri che come il Tito Livio, il rinomato liceo classico di Padova, questi da sempre lavorano allo stesso modo. Non puoi pensare che c'è una riforma e tutto parta.

(PES_Padova)

Istituti professionali e tecnici avevano invece già vissuto precedenti esperienze di alternanza già dal 2003 (gli intervistati citano come esempio l'istituto professionale Bernardi o il tecnico Severi a

Padova), agendo in un contesto di rete sviluppato con il decisivo contributo della regione Veneto per lo sviluppo di azioni sistemiche, che comprendevano fondi per le scuole (per pagare il tutoraggio dei docenti, le assicurazioni) all'interno di piani annuali di orientamento, sensibilizzazioni verso le imprese e monitoraggio, il rafforzamento delle già citate reti di collaborazione tra attori. Era stato anche costituito un tavolo regionale per l'alternanza scuola-lavoro, composto da regione Veneto, Ufficio scolastico, associazioni datoriali (soprattutto Confindustria, CNA e commercianti) e sindacali per la concertazione nell'utilizzo dei fondi. Questi flussi sono stati inariditi dal venir meno dei finanziamenti e delle pratiche di concertazione, sostituiti da bandi regionali meno regolari e con minori risorse. Come si diceva già nel paragrafo precedente, nonostante le sue rigidità YG ha ridato vita a queste reti di interazione tra attori ed anche la Buona Scuola fornisce impulsi nella stessa direzione. Proprio su questi presupposti di reti orizzontali tra attori che sono coinvolti e possono potenzialmente beneficiare delle esperienze di educazione duale, si basa la fiducia sulle possibilità di attuazione dell'obbligo di alternanza scuola-lavoro nel contesto cittadino e regionale, nonostante il forte e improvviso aggravio che questi comportano.

Il ruolo dell'attore pubblico attraverso la scuola dovrebbe essere quello di formare persone che sappiano sviluppare capacità tali da potersi inserire nel mondo del lavoro, quindi questa opportunità dell'alternanza andrebbe intesa secondo il bene dello studente. Sicuramente si sconvolge l'organizzazione di un'istituzione pubblica, ma l'obiettivo è quello di preparare lo studente non solo al mondo del lavoro ma anche alla partecipazione alla società civile. Quindi l'azienda ha il suo tornaconto e dovrebbe capire che così ha persone più preparate e dovrebbe percepire che avere dei ragazzi non è un aggravio ma un'opportunità; mentre il pubblico dovrebbe percepire l'utilità di creare persone che non stanno chiuse in quella scatola per sempre ma devono avvicinarsi al lavoro. Almeno in questa regione questa attività di avvicinamento al mondo della scuola al lavoro c'è da diversi anni, mentre c'è un po' meno perché è più difficile per il mondo universitario.

(Confindustria_Università_Padova)

Ci sono scuole che avranno più facilità altre che avranno più difficoltà ma in qualche modo vedrai che riusciranno. E noi viviamo in Veneto, io ho molta paura di pensare a quel che si ha in altre parti di Italia. Qui la regione e il Ministero con i Provveditorati hanno lavorato bene con le scuole. Le scuole sono state molto supportate per interfacciarsi con un mondo del lavoro. I licei meno, ma loro hanno partecipato anche poco alle reti, perché gli studenti arrivavano lo stesso, quindi sono stati magari un po' fuori dal mondo del lavoro, anche lì non si è avuta magari sempre una visione prospettica. Viene chiesto a tutte le scuole di essere proattive, ma oggi come oggi secondo me è presto per vedere l'impatto.

(PES_Padova)

Come detto nei capitoli precedenti, nelle recenti riforme italiane alternanza e apprendistato si intrecciano in modalità non del tutto chiare. Di sicuro, tuttavia, il contratto di apprendistato (di I livello) rappresenta uno strumento attraverso cui lo studente interessato può assolvere agli obblighi di alternanza, e anzi si configura come completamento ideale (magari al quinto anno o al terzo-quarto di IeFP) di percorsi più tradizionali di stage in alternanza svolti negli anni precedenti (Massagli, 2015).

Non si ravvisano cambiamenti per quel che riguarda l'apprendistato: le tipologie formative non sono sostanzialmente operative e il tentativo di promozione tramite la leva economica attuato dal Jobs Act sembra destinato a fallire di fronte a uno strumento che si percepisce come rigido ed eccessivamente complicato, soprattutto rispetto ad altre opzioni ben più flessibili quali l'apprendistato

professionalizzante o lo stesso contratto a tutele crescenti, che con le ultime defiscalizzazioni è diventato in assoluto lo strumento più appetibile perché comporta anche meno obblighi in capo all'impresa. La mancanza di una visione strategica e di un radicamento culturale del contratto di apprendistato fa sì che le aziende optino per strumenti facilmente utilizzabili e convenienti. A titolo di conferma, le interviste hanno attestato a Padova una diminuzione dei contratti di apprendistato professionalizzante in coincidenza con l'attivazione di sgravi per l'assunzione di lavoratori con contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti, coerentemente con le accuse di cannibalizzazione dell'apprendistato a causa degli incentivi fiscali previsti per le tutele crescenti (Tiraboschi, 2015).

In generale ti posso dire che abbiamo visto un abbassamento dei contratti di apprendistato e di tutta la formazione obbligatoria connessa, probabilmente perché hanno attivato il contratto a tutele crescenti e quindi li hanno assunti con quello, per tre anni con gli sgravi. Poi in realtà la cosa si è un po' fermata perché la finanziaria 2016 ha diminuito la detrazione quindi un po' sono aumentati gli apprendisti, ma non come prima.

(CNA_Apil_Padova)

Sembra comunque mancare una visione di medio-lungo periodo, quell'idea di capitale paziente che ha fatto la fortuna del modello tedesco (Soskice, 1994) ma che anche in Germania oggi pare traballare (Busemeyer & Trampusch, 2013), se non in una versione depotenziata che però suggerisce forse le massime realistiche potenzialità di schemi alternanza scuola-lavoro in un contesto come quello veneto e più specificamente padovano. Si tratta, lo ricordiamo, di un sistema produttivo fatto di aziende medio-piccole che difficilmente sopporterebbero la strutturazione di un modello compiutamente duale fondato sul contratto di apprendistato formativo. La soluzione può essere allora lo sviluppo, intorno all'obbligo di alternanza, di reti sinergiche che coinvolgono scuole, aziende, così come attori di facilitazione e controllo (associazioni categoriali, regione, centri per l'impiego). Questo potrebbe nel tempo favorire la messa a sistema di ponti tra una scuola più votata a fornire esperienze pratiche e un mercato del lavoro interessato a competenze tecniche di media qualificazione. Una simile struttura del sistema locale di transizione porterebbe conseguenti benefici occupazionali per la fascia, comunque già "forte" a Padova e nel Veneto, di giovani con titolo di studio secondario superiore (soprattutto diplomati tecnici o professionali) che si sono costruiti un percorso di avvicinamento al mondo del lavoro già durante gli anni passati a scuola.

La differenza con la Germania è in una visione strategica, io perdo oggi per guadagnare domani con l'apprendistato, e noi in Italia non riusciamo ad avere questa visione. Noi questa visione l'abbiamo ripresa solo negli stage curriculari, in una versione semplificata: lo stage curriculare può essere ripetibile a differenza di tutti gli altri [...] Tu non puoi rifare lo stage nella stessa azienda, in deroga vanno gli stage curriculari e quelli estivi. Tutte le aziende di Padova che prendono i ragazzi di alcune scuole li prendono in quelli curriculari, li richiamano di estate e appena si diplomano li assumono. Quindi dove l'azienda trova e capisce la funzionalità, poi se riesce ad utilizzare lo strumento... tu li hai un mese durante l'anno, che è pochissimo ma almeno inizi a conoscerli, poi 3 mesi d'estate, poi un mese ancora durante l'anno e avanti così. Il modello di mettere insieme studenti e aziende alla fine funziona, ma con lo stage che è uno strumento snello, se ti metti con l'apprendistato no, poi in un momento economico in cui le aziende oggi fanno di essere in piedi e domani no. [...] L'impostazione c'è, sai quante aziende se li tirano su e poi vengono da me per gli stage di inserimento lavorativo per i diplomati e dicono che li conoscono dal tempo della scuola con gli stage curriculari, e poi li assumono. Però è più snello.

10.6. Università e mercato del lavoro

E quale spazio occupa l'università in questa costellazione di attori che punteggiano il sistema di transizione locale scuola-lavoro? Gli intervistati hanno confermato come, dopo le difficoltà vissute nei primi anni della crisi, la città di Padova presenti oggi, come la regione Veneto, un tasso di disoccupazione giovanile ben più basso della media nazionale. Data la prevalenza di piccole e medie imprese nel sistema produttivo locale, il titolo di studio che consente maggiori opportunità di inserimento è il diploma tecnico o professionale. Come si integra in questa situazione un'università di grande tradizione come l'ateneo padovano? Innanzitutto, si tratta di un'istituzione che si rivolge a un bacino ben più ampio di quello locale di Padova ed anche del Veneto. Tuttavia, dalle interviste sono emerse considerazioni relative alle connessioni tra università e mondo del lavoro che risultano certamente interessanti rispetto ai temi trattati nell'elaborato.

Un primo elemento da sottolineare concerne l'esistenza di una domanda di lavoro altamente qualificata ma tecnica, prevalentemente nelle imprese medio-grandi (per quanto riportatoci dall'associazione confindustriale di Padova), accanto alla quota principale che si concentra su profili mediamente qualificati (diplomi professionali, tecnici, periti) e trova risposta a livello di scuola secondaria superiore e, per profili tecnici medio-alti, negli ITS (ce ne sono due nel comune di Padova, settori moda ed edilizia). Questa quota di domanda più qualificata, secondaria ma presente, fatica invece a trovare risposta, e secondo i rappresentanti di Confindustria intervistati il maggiore ostacolo risiede nell'implementazione della riforma del 3+2, che non è risultata in un aumento dell'offerta di corsi professionalizzanti da parte dell'università di Padova. L'ateneo infatti continua a puntare soprattutto al proseguimento dei percorsi anche a livello magistrale. Ne deriva lo sviluppo di competenze e aspettative elevate che difficilmente trovano risposta in un contesto fatto da medie imprese che stanno cercando di innovare e internazionalizzarsi, in cui il numero di grandi imprese con forti investimenti in ricerca e sviluppo è comunque limitato.

Questa richiesta si scontra a mio parere con la strutturazione dei 3+2 rispetto a come era nato, cioè la tendenza a invitare i ragazzi a fare i 5 anni anche in ingegneria meccanica, quindi anche in settori dove con qualche attenzione in più da parte dell'ateneo potrebbero strutturare un corso più professionalizzante [...]. Quindi i ragazzi proseguono e poi questo comporta che hanno delle attese elevate perché vogliono fare tutti ricerca e sviluppo, e si vanno a scontrare con le reali esigenze delle aziende almeno in fase di ingresso. Abbiamo invece esempi di laureati triennali che fanno carriere interessanti in azienda, perché comunque la base tecnica per affrontare l'organizzazione aziendale ce l'ha e sviluppa insieme all'azienda altre competenze di carattere trasversale, eccetera.

(Confindustria_Università_Padova)

Si conferma scarsamente diffusa l'istituzionalizzazione di percorsi duali, che consentono di proseguire gli studi e al contempo di sviluppare competenze on-the-job non soltanto di tipo verticale-tecnico ma anche trasversali (competenze relazionali e di approccio ai problemi, conoscenze di base su aspetti

economici, normativi per la gestione di progetti), nel contesto lavorativo dell'impresa. L'apprendistato di III livello è infatti circoscritto a circa 80 casi in tutta l'università, e più in generale le interazioni tra l'istituzione di HE e il mondo produttivo locale appaiono macchinose e poco frequenti (se non per alcune positive eccezioni), a conferma della scarsa vocazione professionalizzante dell'università italiana e del distacco tra insegnamento accademico e mercato del lavoro.

La domanda sempre più generale è che [il laureato] sappia affrontare la vita in azienda, che ci arrivi prima possibile e che conosca prima possibile cosa sia un'azienda e cosa voglia dire lavorare in azienda, che non significa solo stage, significa anche laboratori, progetti con aziende, opportunità di parlare con le aziende. Quindi aumentare le interazioni con il mondo delle aziende...

(Confindustria_Università_Padova)

I dati raccolti confermano l'affermazione secondo cui la scarsa differenziazione del sistema HE italiano, non intaccato significativamente dalla riforma del 3+2, sia una delle cause dei deboli e frammentati legami tra università e mercato del lavoro e quindi dei bassi ritorni occupazionali di un titolo di studio di livello terziario (Treelle, 2013). Al contrario, sistemi di HE che riescono a fornire competenze tecnico-professionali di alto profilo, anche grazie ai forti legami con le imprese, ottengono maggior successi in termini di occupazione giovanile, come nel caso della Germania (Ebner *et al.*, 2013). Questa osservazione va tuttavia completata dalla considerazione del livello basso o medio-basso della domanda di lavoro espressa dal tessuto economico, che pure sembra mostrare alcuni segni promettenti di cambiamento nel contesto locale di Padova. Resta diffusa la tendenza a ricorrere ai contatti informali più che a vie formali di intermediazione del personale (centro per l'impiego, istituzioni educative) soprattutto nelle imprese piccole e meno internazionalizzate che costituiscono una larga fetta del totale; nonché quella di preferire lavoratori con esperienza piuttosto che giovani laureati all'università ma con poca esperienza on-the-job, anche per difficoltà di carattere culturale da parte dei datori di lavoro (Trivellato & Triventi, 2015; Reyneri, 2005).

Qui in Veneto il modo più efficace di trovare lavoro è la conoscenza diretta, questo per chi deve fare politiche attive è una base di partenza pessima, perché nelle aziende, essendo dimensionamenti piccole ed essendoci il "Paròn", qua funziona ancora un po' così. Quindi tutti gli strumenti che gli dai in mano, sono secondari, l'azienda trova la persona e poi gli deve fare addosso il vestito. Le aziende più grandi con un'impronta più internazionale vanno a chiedere le liste, altrimenti si va per reti di conoscenza, si sentono più rassicurati dal fatto che qualcuno sa che è un bravo ragazzo. E tu puoi fare tutti i progetti e le politiche attive che vuoi...

(PES_Padova)

Se nel caso della scuola, i contatti tra formazione e lavoro si sono sviluppati e intensificati nel tempo, nel caso dell'università il percorso ha avuto inizio in ritardo e con maggiori difficoltà di comunicazione tra l'istituzione educativa e le imprese (e relative associazioni datoriali), nonostante il contributo dell'ufficio di stage e placement dell'ateneo; e il fatto che comunque l'interesse verso il mercato del lavoro sia aumentato (anche se in modo disomogeneo) tra docenti universitari e dipartimenti. Un caso a parte nell'ambito dell'istruzione terziaria è rappresentato dagli ITS, che uniscono una formazione

professionalizzante a una governance che comporta la cooperazione tra attori pubblici e privati coinvolgendo un numero crescente, ma ancora molto limitato, di studenti.

Gli strumenti per aumentare queste interazioni orizzontali sembrano esserci, e si individua in particolare un possibile ruolo dell'attore pubblico (nei suoi diversi livelli verticali, ministeriale e regionale) nella promozione e coordinamento di reti che, grazie anche alla mediazione di associazioni di categoria, favoriscano l'instaurarsi di complementarità tra mondo produttivo e HE.

Partendo dal livello regionale, sicuramente il ruolo dell'attore pubblico dovrebbe essere aumentare gli interventi in termini di risorse costringendo la collaborazione tra università ed aziende. La regione Veneto lo sta già facendo, c'è da diversi anni questo bando per assegni di ricerca finanziati dal FSE dove c'è un obbligo di presentare che progetti che coinvolgano aziende e riguardino temi di ricerca aziendale applicata, con l'obiettivo dell'occupabilità del ricercatore. È chiaro che sono risorse limitate ma costringe a dialogare nei limiti previsti dal bando. Quindi la regione dovrebbe aumentare queste opportunità, rivolgendosi sempre di più a studenti che devono collaborare con aziende intorno a un problema, project-working. Anche a livello ministeriale bisognerebbe aumentare le risorse economiche di investimento, mettendo un requisito minimo di dialogo tra due soggetti, uno imprenditoriale e l'altro universitario formativo.

(Confindustria_Università_Padova)

Se realizzata, questa prospettiva presenterebbe evidenti e positivi connotati di investimento sociale finalizzato alla valorizzazione del capitale umano, all'occupabilità dei giovani e alla produttività del mondo economico via innovazione e impiego di competenze elevate. Al momento, tuttavia, venendo da una tradizione di distacco e incomunicabilità che si è solo recentemente cominciato ad intaccare (anche grazie a programmi atti a favorire l'incontro tra attori di settori differenti, come YG), questo passaggio virtuoso sembra piuttosto lontano anche in un contesto tutto sommato vivace come quello della città di Padova.

10.7. Conclusioni

Come visto nei capitoli precedenti, lo svantaggio dei giovani italiani sul mercato del lavoro è connesso alla configurazione istituzionale e alle misure di policy finalizzate a gestire e facilitare il passaggio dal sistema di istruzione e formazione professionale al mercato del lavoro. Data la struttura verticale ed orizzontale di distribuzione delle responsabilità e degli attori che influiscono sulla transizione, si ritiene che il contesto locale possa costituire un importante punto di osservazione per comprendere dinamiche e pratiche che rimandano all'interazione tra differenti settori di policy e relativi attori, pubblici e non. Ovviamente, la trattazione non esaurisce la complessità del caso di studio, ma cerca di evidenziare dinamiche che sfuggono a un approccio macro di livello nazionale, così come a un approccio micro esclusivamente focalizzato sul contesto urbano. Qui la città di Padova viene invece considerata il luogo in cui le dinamiche della governance multilivello e della transizione scuola-lavoro si fanno interazione tra attori sul mercato del lavoro locale.

Il livello istituzionale principale in materia di politiche di transizione, e specialmente di politiche attive, appare ad oggi quello regionale. La regione Veneto ha optato per un modello piuttosto complesso di implementazione della YG, bandendo periodicamente progetti che hanno coinvolto oltre 14.000 giovani non occupati e non inseriti in un percorso formativo, realizzando principalmente misure integrate comprendenti formazione e stage aziendali. È quindi emerso come il principale anello di congiunzione scuola-lavoro sia rappresentato per molti giovani dal tirocinio non curriculare, strumento quantomeno esile la cui diffusione rende cruciale l'esistenza di meccanismi di garanzia e controllo, affinché non diventi semplicemente un mezzo per rifornire parte del sistema imprenditoriale di manodopera gratuita. Occorre infatti tutelare sia i destinatari oggetto della misura garantendone l'effettiva valenza in termini di inserimento o comunque di accrescimento del capitale umano; sia le aziende che effettivamente esprimono una domanda di competenze e sono intenzionate a investire risorse nella formazione di un tirocinante. In questa direzione sono stati fatti alcuni passi, per ora piuttosto incerti, che coinvolgono regione e Centri per l'Impiego in modo tuttavia non sinergico. In particolare, i PES potrebbero svolgere un ruolo potenzialmente centrale nel monitorare l'erogazione delle politiche attive, ma la carenza di risorse finanziarie e umane rischia di relegarli invece a meri organi amministrativi.

Discorso simile vale per gli schemi di alternanza scuola-lavoro, introdotti senza prevedere adeguati meccanismi di controllo ad eccezione dell'aumentato carico di responsabilità in carico all'attore pubblico (le scuole), che dovranno occuparsi delle problematiche gestionali e organizzative sottese all'implementazione della normativa. Nel contesto padovano e del Veneto, gli esiti futuri poggeranno certamente sulle preesistenti reti di orientamento che da anni, sotto la spinta promotrice della regione, uniscono attori del mondo della formazione e attori del mondo del lavoro e che potrebbero fungere da base per la realizzazione di un sistema di educazione duale all'italiana (poiché sempre di educazione, e non di doppio status studente-lavoratore si tratta) innestato su pratiche e condizioni locali non necessariamente ripetibili in altri contesti. Si registrano infine alcuni timidi ma piuttosto farraginosi passi verso una maggiore integrazione tra università e mercato del lavoro locale. per il momento, questi si reggono su iniziative specifiche degli attori coinvolti, soprattutto appunto università e associazioni datoriali che rappresentano quella quota più innovatrice del settore produttivo dimostratasi resiliente alla crisi economica.

Capitolo 11. La governance multilivello dei sistemi di transizione dal nazionale al locale: il caso del Nordrhein-Westfalen e della città di Bonn

11.1. Introduzione

L'analisi effettuata nei capitoli precedenti (seconda parte dell'elaborato) ha messo in luce come in entrambi i paesi il passaggio dalla scuola al lavoro sia strutturato da un complesso sistema di governance multilivello, che coinvolge diversi livelli istituzionali (scales) con rispettive attribuzioni di competenze e responsabilità, così come costellazioni di attori che interagiscono con il welfare pubblico. Focalizzarsi sul welfare locale, nel contesto nazionale, diviene quindi un punto di osservazione privilegiato per cogliere le pratiche derivanti dalle complementarità e sinergie di policy (o mancate tali) che si vengono a creare tra livelli istituzionali e attori coinvolti, al fine di comprendere quali siano poi gli effetti di queste sulle transizioni scuola-lavoro. L'analisi degli ambiti locali selezionati (Padova e Veneto; Bonn e Nordrhein-Westfalen) per la presente ricerca vuole quindi ricostruire aspetti legati al coordinamento tra stato, mercato del lavoro, sistema di istruzione, innesto del contesto locale (livello di analisi meso) nel rispettivo framework nazionale (livello di analisi macro). La comparazione riguarda il piano istituzionale e, in quanto connessa alle fasi precedenti, è specificamente focalizzata sulle aree di policy di interesse della ricerca evidenziate nei capitoli precedenti. In particolare, come abbiamo visto, un attore estremamente centrale nella transizione scuola-lavoro a livello locale in Italia è la regione, principalmente per le competenze in materia di politiche del lavoro, mentre il sistema educativo risulta maggiormente centralizzato. Tuttavia, una particolarità della regione Veneto e della città di Padova, in cui questi rapporti si intrecciano e si fanno pratiche, è l'esistenza di reti di collaborazioni di attori su cui si innestano i recenti mutamenti di policy. In Germania, l'attore centrale è il Land (in questo caso il Nordrhein-Westfalen) per via delle competenze relative al sistema educativo, ma anche il governo federale per quel che riguarda politiche del lavoro e sistema duale. La città di Bonn si trova così all'intersezione tra strutture complesse di competenze, responsabilità, attori pubblico-privati: ricostruire quest'ultime rappresenta il principale obiettivo del presente capitolo.

11.2. La Bundesagentur Bonn e le politiche giovanili

Nella città di Bonn il tasso di disoccupazione si assesta al 7,2%, mentre il tasso di disoccupazione giovanile presenta valori più bassi, intorno al 6%. Per quanto riguarda la popolazione giovanile, le statistiche considerano giovani gli individui al di sotto dei 25 anni, adottando una prospettiva di

mercato del lavoro giovanile particolarmente focalizzata sulla transizione scuola-lavoro. Questo è coerente con l'esistenza di canali di collegamento piuttosto forti e stabili che rendono il passaggio in genere rapido e abbastanza agevole: si ritiene venga quindi meno l'esigenza di ampliare lo sguardo, come l'Italia, a categorie di età quali 15-29 o 15-34. Le politiche del lavoro giovanile e l'azione della Bundesagentur è calibrata sulla fascia d'età 15-24.

La Bundesagentur si considera un attore chiave nei settori delle politiche del lavoro e della sicurezza sociale, a partire dalla convinzione che il pieno godimento dei diritti di cittadinanza passi attraverso la partecipazione a un mercato del lavoro che si sta tuttavia modificando, e a cui è sempre più difficile rimanere stabilmente ancorati. L'internazionalizzazione dell'economia su scala globale e il conseguente aumento di complessità e interdipendenza, fanno sì che i mercati del lavoro siano crescentemente esposti a shock esterni (IAB, 2012). In linea con i principi cardine dell'investimento sociale, occorre stabilire quindi un equilibrio tra protezione dai rischi e investimento in empowerment, ovvero in risorse che consentano all'individuo di essere resiliente.

Questi trend, calati nel contesto tedesco, assumono tratti specifici. Innanzitutto, complice l'importante calo della forza lavoro potenziale per ragioni demografiche nei prossimi anni, si prevede un cambiamento degli equilibri tra domanda e offerta di lavoro, dato dal calo di quest'ultima, specialmente per le fasce più giovani: la priorità diventa dunque favorire il matching tra lavoratori e posizioni vacanti, meccanismo difficoltoso e per nulla automatico (BA, 2014b). Infatti, sullo sfondo di questo cambiamento di equilibri, si ritiene che la qualità della partecipazione al mercato del lavoro sarà distribuita in modo sempre più iniquo, sulla scorta di un meccanismo di stratificazione fortemente basato sulle qualifiche educative possedute. Nel prossimo futuro, la creazione di posti di lavoro avverrà soprattutto in settori medium e high-skilled, mentre calerà il numero di lavori scarsamente qualificati. Ciò produrrà:

- un aumento di opportunità per i più qualificati, le cui esigenze riguarderanno quindi soprattutto la trasparenza e completezza delle informazioni sulle offerte disponibili;
- una diminuzione delle opportunità per i low-skilled, per i quali aumenterà invece la necessità di sostegno e supporto contro il rischio di perdere contatto con il mercato del lavoro e di veder deteriorarsi le proprie possibilità di partecipazione alla società di appartenenza.

Su questo sfondo, la BA si pone l'obiettivo di costituire l'attore pubblico di riferimento in grado di modellare in modo proattivo il mercato del lavoro, fornendo servizi che spaziano dalla formazione al lavoro, alla sicurezza sociale per sostenere le transizioni del ciclo di vita, l'occupabilità e l'uguaglianza di opportunità. Si tratta di obiettivi coerenti con una prospettiva di investimento sociale, il cui terreno privilegiato di azione è costituito dal locale: in una dimensione, cioè, in cui è possibile fornire servizi personalizzati all'utenza che ne necessita (BA, 2014b). L'Agenzia per il lavoro costituisce infatti una struttura centralizzata che si articola in un network federale di uffici e istituzioni con saldi radicamenti regionali e locali: questa logica organizzativa risponde alla volontà di rendersi flessibile e fornire

servizi adatti a condizioni ed esigenze localizzate, sviluppando contatti e cooperando come partner con istituzioni e attori pubblici e privati per modellare il mercato del lavoro locale. L'attenzione è quindi diretta alla costituzione di reti di attori che sviluppano collaborazioni anche di lungo periodo attraverso patti e accordi calati nei contesti statali e locali.

I giovani rappresentano un obiettivo prioritario dei servizi per l'impiego e delle politiche attive, secondo un'ottica comprensiva di transizione scuola-lavoro che comprende una collaborazione con i partner di rete per realizzare politiche di orientamento verso il mondo del lavoro già dagli ultimi anni del percorso scolastico secondario inferiore.

Qui a Bonn la situazione della disoccupazione giovanile è piuttosto positiva. I giovani sono assistiti in modo intensivo, anche proprio dalla scuola, perché innanzitutto non rimangano senza lavoro. Meglio cominciare dalla nostra prima attività, l'orientamento. [...] I vari partner, che collaborano nell'area regionale del Bonn Rhein-Sieg, cominciano dal grado 8 a lavorare con i giovani nelle scuole. Assolutamente non aspettiamo che abbiano finito la scuola, ma cerchiamo già mentre sono a scuola di aiutarli e informarli preventivamente.

(PES_Bonn Rhein-Sieg)

Occorre specificare che, nel caso di misure e servizi che rientrano nell'ambito delle politiche educative come l'orientamento, esse toccano la responsabilità del Land. La cornice di riferimento a livello federale è rappresentata dal "Patto nazionale per la formazione per carriere lavorative e per lo sviluppo di forza-lavoro qualificata in Germania", che si propone di sviluppare il capitale umano degli individui, migliorarne la preparazione e la consapevolezza per l'ingresso nel sistema duale. A questo si aggiunge il supporto del governo federale al sistema VET e la promessa dei governi statali di ridurre di un terzo il numero dei drop-out nelle scuole, da cui deriva l'importanza dell'orientamento.

Nei paragrafi successivi analizzeremo le pratiche derivanti da sinergie di policy tra BA e altri attori coinvolti nella complessiva transizione scuola-lavoro, soffermandoci sulla struttura del sistema educativo e sul ruolo centrale giocato dal sistema duale. Prima tuttavia, restringendo l'attenzione alle politiche del lavoro per i giovani, appare importante rendere conto di un processo di coordinamento in divenire tra diversi livelli e ambiti del sistema di welfare, attraverso cui la vitalità del welfare locale affronta la frammentazione di competenze che caratterizza le labour market policies in Germania. Come visto nei capitoli precedenti, le riforme Hartz, pur nell'intento iniziale di aumentare il coordinamento tra settori di policy regolando la relazione tra sussidio assicurativo e assistenziale di disoccupazione, hanno prodotto una frammentazione delle competenze rispetto alle misure per i giovani disoccupati o alla ricerca di lavoro. Sia le sezioni della BA sia i *jobcenter* locali gestiti dalle municipalità hanno, infatti, facoltà di intervento in materia, anche a seconda delle condizioni familiari dell'individuo interessato (Knuth, 2009). Infatti, coerentemente con il principio di sussidiarietà attiva del welfare state e con il ruolo primario dell'istituzione familiare nel sistema di welfare continentale, la posizione del giovane in termini di *entitlement* per l'accesso a prestazione di politica sociale è subordinata dalla condizione familiare: esso può essere preso in carico dalla BA, dal *jobcenter* (nel caso in cui la famiglia benefici di misure di assistenza sociale) o addirittura dal welfare per i giovani

(*Jugendberufshilfe*) in casi di particolare difficoltà. I livelli istituzionali coinvolti sono quindi quello federale ed anche quello delle municipalità. Questa situazione potenzialmente problematica ritrova possibili soluzioni nella collaborazione tra attori differenti radicati nei contesti locali. Come in altre città tedesche, a Bonn ci si muove infatti in direzione della creazione di *one-stop-shop* in cui un giovane possa trovare completo supporto e assistenza per quanto concerne questioni connesse alla ricerca di un'occupazione.

Sì questo è qualcosa di nuovo, ce l'abbiamo da un anno, da gennaio 2015 abbiamo questa unione in cui siedono operatori del jobcenter municipale, operatori del mio team presso l'Agenzia per il Lavoro di Bonn e operatori del *Jugendberufshilfe*, sono anche loro partner nel progetto. Quindi abbiamo tre partner, tre istituzioni che siedono nello stesso luogo e lì incontrano coloro i quali hanno meno di 25 anni. Affinchè i giovani non debbano andare una volta presso questa autorità, una volta correre là al jobcenter per registrare la domanda di disoccupazione, poi se hanno problemi sociali particolari devono andare al *Jugendberufshilfe*... insomma, così tutto è posizionato nello stesso edificio.

(PES_Bonn Rhein-Sieg)

Non si tratta ancora di una risposta sistematica, ad esempio il progetto a Bonn è ancora nella sua fase iniziale, l'ufficio congiunto conta 7 operatori e si discute se ampliarlo nei prossimi anni. In altri Länder invece gli accordi tra istituzioni hanno condotto a uffici ben più grandi e strutturati che consentono di ricevere e prendere in carico tutti i giovani sotto i 25 anni. Il rischio è la creazione di situazioni a "diverse velocità" nel paese. Nelle interviste viene sottolineata una certa lentezza nelle decisioni a livello federale, mentre emerge una forte vivacità degli attori locali nell'impostare collaborazioni e reti. Certamente, a livello locale, i benefici di questo approccio appaiono evidenti, dal momento che consente all'individuo di rivolgersi a un unico sportello in grado di offrire servizi di politiche del lavoro attive/passive. Si tratta di una soluzione sinergica in linea con le previsioni dell'investimento sociale, poiché tende a riunire in un unico servizio sostegno passivo e promozione attiva, con una forte capacità di adattamento agli effettivi bisogni individuali data dalla possibilità di gestione e modulazione dell'intervento da parte di operatori e uffici localizzati sul territorio.

11.3. Traiettorie inclusive? Sistema scolastico e orientamento nel Nordrhein-Westfalen

11.3.1. Struttura del sistema educativo

Il funzionamento del sistema scolastico e universitario a Bonn segue le regole fissate dal Land di riferimento, il Nordrhein-Westfalen; mentre le politiche del lavoro seguono principi e iniziative stabilite a livello federale. In particolare la Bundesagentur e il suo distaccamento locale di Bonn-Rhein Sieg si occupano di servizi per l'impiego, politiche attive e politiche passive, con la collaborazione del jobcenter locale che è invece competente per l'amministrazione delle misure assistenziali.

Nel Nordrhein-Westfalen la scolarizzazione obbligatoria a tempo pieno inizia a 6 anni e dura 9-10 anni (a seconda che si frequentino il Gymnasium o altri tipi di scuola), mentre il più generale obbligo di

istruzione dura fino ai 18 anni, o fino al termine di un rapporto di lavoro-formazione iniziato al di sotto dei 21 anni all'interno del sistema duale. Il livello scolastico secondario inferiore si divide in 5 percorsi differenti, sviluppo del tradizionale sistema a tre tracks (*drei Schulformen*).

- L'*Hauptschule* è principalmente focalizzata a preparare gli studenti a una carriera lavorativa e quindi per il proseguimento del percorso educativo nel sistema VET.
- La *Realschule* fornisce una più ampia educazione generale insieme alla preparazione per una carriera lavorativa e quindi per il proseguimento del percorso educativo nel sistema VET. A seconda delle abilità e inclinazioni degli studenti, tuttavia, è possibile per lo studente accedere al sistema duale o agli altri percorsi generali del Sekundarstufe II dopo il completamento del grado 10.
- Il *Gymnasium* si focalizza principalmente su un'ampia educazione generale che conduce in 8 anni al conseguimento del certificato di ingresso al sistema HE, così come a altri certificati di uscita dal sistema scolastico. Gli studenti sono quindi poi in grado di proseguire gli studi a livello universitario, così come di optare per un percorso all'interno del sistema VET.
- Nelle *Gesamtschule* il percorso educativo comune viene esteso, affinché le scelte relative ai periodi di istruzione successiva e di avvicinamento al mercato del lavoro rimangano aperte il più possibile, rimandando quindi la suddivisione dei percorsi educativi (queste scuole comprendono anche 2-3 anni di corsi successivi dopo il grado 10, similmente al *Gymnasium*). Questi istituti costituiscono un mix delle tre forme precedenti: gli studenti frequentano un primo anno comune, per poi essere incanalati, all'interno dello stesso istituto, in percorsi che ricalcano le tre forme di scuole tradizionalmente caratterizzanti il sistema tedesco. L'introduzione di questi istituti in Germania è relativamente recente ma differenziata nei vari Länder. È stata generalmente promossa dalle forze socialdemocratiche, con l'obiettivo di ritardare il momento del *tracking* e quindi di indebolire l'influenza del background familiare nel modellare il percorso educativo dell'individuo. I risultati negativi ottenuti dalla Germania in termini di uguaglianza di opportunità nelle comparazioni internazionali (ad esempio il test PISA), sono indicati come fattori che hanno innescato il dibattito e favorito la consapevolezza su tali tematiche.
- Anche le *Sekundarschule* (meno diffuse rispetto alle *Gesamtschule*) forniscono un percorso educativo comune agli studenti, che prepara sia per la formazione professionale nel sistema VET, sia per un percorso che conduca invece a un certificato di ingresso nel sistema HE (*Abitur*).

A queste strutture si affiancano le *Forderschule*, per studenti che necessitano di speciali supporti educativi per via di difficoltà fisiche o psicologiche.

Alla fine del *Sekundarstufe I*, i percorsi educativi possibili si differenziano quindi significativamente. Chi frequenta il *Gymnasium* prosegue gli studi per due anni (*Gymnasiale Oberstufe*), che si concludono

con l'*Abitur* ovvero con l'accesso all'HE tramite l'*Allgemeine Hochschulreife*, certificazione di "alto" livello poiché consente qualsiasi opzione successiva, sia che si tratti di ingresso nel mercato del lavoro che di proseguimento degli studi nel sistema HE. Per gli altri studenti è possibile ottenere due diversi certificati, che strutturano significativamente le opportunità future. Al completamento del grado 9 si ottiene l'*Hauptschulabschluss* (solitamente conseguito da studenti delle *Hauptschule*), certificato di livello "inferiore", generalmente utilizzato per entrare poi nel sistema duale o accedere ad alcuni corsi VET full time. Nel NRW è possibile prolungare gli studi di un anno, per raggiungere dopo il grado 10 un *Hauptschulabschluss* esteso. È poi possibile ottenere il *Mittlerer Schulabschluss* (solitamente conseguito dagli studenti delle *Realschule*), certificato di "medio" livello, che consente attraverso corsi appositi nei gradi 11-13 (ad esempio nelle *Fachoberschule*) di ottenere il *Fachhochschulreife* per l'accesso a un'università di scienze applicate; il *Fachgebundene Hochschulreife* o a certe condizioni l'*Allgemeine Hochschulreife*, ovvero certificati per accedere all'istruzione universitaria (solo certi specifici corsi nel secondo caso) senza essere passati per il tradizionale percorso preaccademico (*Gymnasium* e *gymnasiale Oberstufe*). Queste possibilità di passaggio a certificati di livello superiore sono vincolate alle votazioni ottenute dallo studente. Da notare come i certificati di accesso all'HE possano essere ottenuti anche attraverso il sistema VET, in particolare grazie a corsi nelle *Berufsfachschule* o a una qualifica professionale nel sistema duale, con aggiunta di una qualifica ulteriore rilasciata dalla scuola professionale frequentata.

Tra i percorsi tratteggiati, negli ultimi anni si nota un forte incremento delle iscrizioni nei percorsi generalisti (*Gymnasium*) o comuni (*Gesamtschule* o *Sekundarschule*), mentre risultano in marcata diminuzione le iscrizioni al percorso inferiore delle *Hauptschule*. Nel 2015, in tutto il NRW il numero di studenti iscritti nei *Gymnasium* ha superato per la prima volta il totale di studenti iscritti negli altri percorsi disponibili. Nella città di Bonn, *Gymnasium* e *Gesamtschule* rappresentano la principale scelta di studenti e relative famiglie, in particolare vi sono ben 19 *Gymnasium* e 5 *Gesamtschule* (istituti solitamente molto grandi in termini di numeri di alunni), mentre il numero di *Hauptschule* è in deciso calo, essendo passato da 7 a 3 istituti in una decade. L'obiettivo degli studenti è comunque sempre più il proseguimento degli studi all'università, a prescindere dalla tipologia di scuola in cui sono inseriti. La città di Bonn e la regione del Bonn-Rhein-Sieg si caratterizza infatti per la presenza di un'università di grande tradizione come quella di Bonn, nonché per la presenza di altri attori di HE (una *Fachhochschule* pubblica e una *Hochschule* privata) che esercitano attrazione nei confronti dei giovani e delle rispettive famiglie. Le aspettative dei genitori per i figli tendono a tramutarsi in una spinta verso l'*Abitur*, viste le opportunità di conseguirlo anche non frequentando il *Gymnasium* ma aggiungendo 2-3 anni di studio dopo il grado 10 nelle altre tipologie di scuola secondaria inferiore. In un contesto di scolarizzazione crescente e di forti aumenti della partecipazione agli studi di istruzione superiore, si verificano dunque dinamiche di stigmatizzazione di percorsi di mobilità discendente che si riflettono sulle aspettative familiari nei confronti dei percorsi educativi dei più giovani.

Specialmente le famiglie in cui genitori si sono laureati per la prima volta rispetto alle precedenti generazioni, sono spaventate che i loro figli ricadano in basso nel sistema duale. Questa è una delle ragioni per cui si crea una forte pressione sugli studenti già nei loro primi anni a scuola. Dire che avviene già all'asilo sarebbe esagerato, ma già alle scuole primarie i genitori pensano: "Cosa posso fare perché mio figlio vada all'università?"

(Regional Bildungsbüro_Bonn Rhein-Sieg)

Il fatto è che molti studenti delle Hauptschule o delle Realschule vogliono ottenere l'Abitur. Qui a Bonn, siamo una città universitaria con un livello educativo molto alto. Abbiamo molte persone con l'Abitur e questo è nella testa dei genitori, vogliono che anche i loro figli facciano l'Abitur. Addirittura gli studenti che sono in una Hauptschule, dove i presupposti per l'Abitur e per andare all'università non sono poi così buoni, hanno spesso in testa una certa pressione, dicono "devo andare all'università e fare l'Abitur". Allora noi, come orientatori, cerchiamo di suggerirgli di fare prima un apprendistato duale, perché poi sarà comunque possibile andare a studiare all'università.

(Regional Bildungsbüro_Bonn Rhein-Sieg)

Si evidenzia dunque un'evoluzione del nesso tra HE e VET coerente alle tendenze descritte nei capitoli precedenti a livello federale: un forte aumento degli iscritti all'università e una crescente pressione esercitata sul sistema duale. L'intento del governo federale, con il Patto nazionale per la formazione per carriere lavorative e per lo sviluppo di forza-lavoro qualificata in Germania, e della Bundesagentur Bonn, con le azioni di orientamento condotte nelle scuole; del NRW, con il progetto KAOA (di cui nel paragrafo successivo), è allora anche quello di promuovere e diffondere informazioni sulle opportunità del sistema duale, considerato un investimento in forza-lavoro qualificata complementare rispetto alle esigenze del sistema produttivo tedesco. Sullo sfondo, chiaramente, vi è il timore dello skills shortage dovuto alla crescita degli studi universitari e alla contemporanea contrazione demografica della popolazione giovanile, con conseguente restringimento del bacino di forza-lavoro medium-skilled che ha costituito il cuore del sistema produttivo tedesco. D'altro canto, l'accresciuta partecipazione all'HE genera anche un aumento dei drop out, ovvero di studenti che abbandonano il percorso di studi di istruzione superiore, spesso perché non ritengono che ciò che studiano sia utile per garantir loro un adeguato sostentamento economico nel futuro. Questi diventano obiettivo di nuovi programmi appositi, promossi dalla IHK di Bonn al fine di far rientrare i giovani espulsi dal sistema universitario nel sistema duale. Un ulteriore aspetto caratteristico del nesso VET-HE in Germania, già citato nei capitoli precedenti, riguarda invece le ibridazioni con l'HE, il cui caso più emblematico sono i Duales Studium (che tratteremo più approfonditamente nei paragrafi successivi), che combinano apprendistato e istruzione di livello terziario. Si tratta di progetti e innovazioni nati dalle aziende e promosse dalle Camere che rispondono, da un lato, all'esigenza delle imprese di migliorare la formazione di parte del loro personale (soprattutto per i livelli manageriali); dall'altro alla volontà degli stessi datori di lavoro di offrire a giovani di buone potenzialità un percorso di formazione attraente che li convinca a restare nel sistema duale e non optare esclusivamente per l'iscrizione a un'università. Altri accordi meno strutturati possono anche prevedere l'apprendistato in azienda e successivamente studi di livello terziario (le cui spese sono sostenute dall'impresa) da svolgere contemporaneamente all'attività lavorativa.

11.3.2. Orientamento: il progetto KAOA

Nel Nordrhein-Westfalen, il sistema di transizione scuola-lavoro è sempre più estensivamente organizzato seguendo le direttive e attività previste da un progetto che ha avuto inizio nel 2012-2013, riunendo in un modello cooperativo attori già coinvolti nelle transizioni e trasponendo attività già in essere in un'ottica comune di sistema. Il progetto è chiamato KAOA – *kein Abschluss ohne Anschluss*, traducibile come “nessuna chiusura (di percorso scolastico) senza un'apertura”: il termine *Abschluss* si riferisce alla conclusione del percorso scolastico secondario superiore, diviso in più tracks nel sistema educativo tedesco, e implica l'erogazione di servizi di orientamento ai giovani studenti, affinché possano concepire e iniziare a progettare il proseguimento del proprio percorso formativo dopo la scuola. Inizialmente il progetto comprendeva un numero ristretto di scuole, cui se ne sono aggiunte via via altre, ma nel 2016 coinvolgerà tutti gli studenti del NRW. Il principio di uguaglianza delle opportunità è sottostante allo sviluppo del progetto: tutti gli studenti, di tutte le tipologie di scuole, ricevono le stesse informazioni e sono oggetto delle stesse attività.

Le motivazioni e gli obiettivi del progetto sono comunque molteplici, coerentemente con la sua volontà di raggiungere la totalità della popolazione studentesca. Innanzitutto, si mira a far conoscere agli studenti le varie opportunità offerte dal sistema educativo tedesco (sia nella direzione della formazione professionale, sia nella direzione dell'istruzione universitaria) e ad aumentare la consapevolezza degli individui rispetto alle proprie capacità. In secondo luogo, KAOA si rivolge all'uguaglianza delle opportunità, poiché persegue l'obiettivo di fornire servizi di orientamento di alto livello ad ogni alunno di scuola secondaria inferiore. Infine, in terzo luogo, il progetto contribuisce a rafforzare i legami tra scuole e aziende e a far comprendere ai giovani le caratteristiche del sistema duale.

KAOA comincia dal grado 8 (14 anni), nella prima parte dell'anno, con un'analisi delle potenzialità effettuata su ogni studente da un formatore finanziato dalla BA, i cui risultati sono poi consegnati anche alle famiglie. La *Potentialanalyse* è diretta ad evidenziare i punti di forza e debolezza dello studente, e fornirgli prime indicazioni per un possibile percorso futuro. Sulla base di questa analisi, nella seconda parte dell'anno vengono quindi sviluppate delle “esplorazioni” di differenti professioni (*Berufsfelderkundungen*) attraverso tirocini di 3 giorni, per testare nella pratica i risultati del test, perché lo studente possa avere un primo contatto con il mondo lavorativo. Dal successivo nono grado vengono anche organizzati tirocini curriculari di maggior durata così come, soprattutto nelle Hauptschule e Realschule, corsi orientati all'insegnamento pratico di materie professionalizzanti. In questa seconda fase, l'organizzazione richiesta diviene più complessa e si rende evidente la collaborazione tra attori per supportare una mole di attività che le scuole da sole non potrebbero gestire: le Camere di commercio, dell'industria e dell'artigianato promuovono l'iniziativa presso le aziende invitandole a rendersi disponibili per ospitare gli studenti; le scuole organizzano i tirocini

sulla base delle liste di disponibilità; l'ufficio regionale per l'educazione (*Regional Bildungsburo*) coordina la gestione dei tirocini, anche per non concentrarli nello stesso periodo dell'anno; le aziende ospitano i giovani tirocinanti durante i loro *Praktika*. Oltre alle aziende, anche le università e gli altri istituti di HE partecipano al sistema recentemente costituito, principalmente offrendo giornate di orientamento ai giovani studenti.

Si deve immaginare che noi abbiamo circa 8.000 alunni nella regione per ogni grado scolastico. Se tutti fanno un tirocinio di 3 giorni, abbiamo bisogno di 8.000 posti per stage nella regione. Per questo, l'ufficio regionale per l'educazione cerca di coordinarli, di far sì che non facciano tutti il tirocinio nello stesso periodo altrimenti l'economia si arresta, si cerca quindi di coordinare e gestire il tutto in fasi diverse. Alcuni li fanno in gennaio, altri in aprile. Devono partecipare moltissime aziende ovviamente, e di questo si occupano le Camere, che invitano le aziende a rendere disponibili posti per gli stage. Perché le scuole, da sole, non potrebbero mai occuparsi di tutto per ogni studente.

(Regional Bildungsburo_Bonn Rhein-Sieg)

Le scuole hanno poi la possibilità di modulare queste esperienze di orientamento, come accade nei casi dei *Boys' days* o *Girls' days*.

Forse ha già sentito parlare dei *Boys' days* o *Girls' days*. Sono comunque dei tirocini, dove le ragazze possono osservare lavori tipicamente maschili e i ragazzi lavori tipicamente femminili. Noi abbiamo queste giornate a Bonn, dove gli studenti vanno nelle imprese, per esempio un giovane va da un dentista ad osservare la professione dell'assistente, che è tipicamente una professione svolta da donne, o per esempio ad osservare il lavoro di una segretaria. Molte aziende vengono coinvolte in questi scambi.

(PES_Bonn Rhein-Sieg)

Le attività di orientamento fornite dalla Bundesagentur si innestano poi su queste prime esperienze. Il primo contatto avviene attraverso visite delle varie classi nel Centro Informazioni per il Lavoro dell'agenzia di Bonn (attrezzato con materiale informatico e cartaceo). Durante il grado 9 invece si tengono incontri di orientamento nelle classi, condotti da orientatori della BA (60 nella regione), principalmente sui temi della formazione professionale, delle condizioni necessarie e dei voti importanti per riuscire in determinati percorsi. La complessità del sistema educativo tedesco si compone infatti non soltanto di più tracks, ma anche di più modalità possibili per ottenere certificazioni che consentono l'ingresso a istituzioni formative di livello superiore. Negli ultimi anni, l'introduzione di passerelle e opportunità di passaggio da un percorso all'altro (magari attraverso uno o più anni aggiuntivi di corso) hanno ulteriormente diversificato il sistema, che peraltro sconta importanti differenze da un Land all'altro. Da qui, deriva l'importanza attribuita all'analisi delle potenzialità dello studente e all'informazione per le possibilità che si aprono dopo il Sekundarstufe I, per temperare il cristallizzarsi di percorsi fissi spesso basati sullo strato sociale di appartenenza: tipicamente dall'*Hauphschule* o *Realschule* al sistema duale e poi al lavoro per le classi lavoratrici medio-basse dei colletti blu; dal *Gymnasium* all'università e poi al lavoro per le classi più alte e i colletti bianchi. Ogni scuola ha dunque il suo referente per l'orientamento presso l'agenzia. A queste lezioni collettive segue la possibilità di incontri singoli, per un servizio personalizzato disponibile anche durante l'anno successivo (grado 10) presso uffici della BA nelle scuole.

Nell'anno di passaggio, a conclusione del percorso di KAOA, si prepara il terreno per il proseguimento nel sistema VET o verso gli studi terziari: la volontà dello studente (la sua "Anschluss") viene messa per iscritto in un apposito documento di dichiarazione di intenti.

La complessa governance del progetto KAOA nasce da forme di collaborazione e da un processo *bottom-up* di istituzionalizzazione che ha le sue origini proprio nella città di Bonn. Nel 2008 infatti, per impulso dell'ufficio per l'educazione della regione Bonn-Rhein-Sieg (*Regionalsbildungsburo*), è stato firmato un contratto di cooperazione tra i principali attori con interessi e coinvolgimento nelle tematiche dell'orientamento professionale: il suddetto ufficio, la Bundesagentur della sezione di Bonn, le Camere e le associazioni datoriali. In questo accordo, ci si poneva l'obiettivo di raccogliere tutte le buone pratiche esistenti nelle scuole del territorio, per dar vita a un sistema coerente e organizzato in differenti fasi e tale da coinvolgere la totalità degli studenti. Ogni alunno iscritto dall'ottavo grado in poi di una scuola della regione, doveva prendere parte ad ogni passo previsto dal progetto. In particolare, questo comprendeva l'analisi delle potenzialità dello studente (test realizzati da centri formativi per comprendere quale sia l'equilibrio tra aspettative individuali e giudizi esterni degli insegnanti), l'organizzazione di brevi tirocini con la collaborazione di Camere e aziende partner (*Praktika* di 1-2 giorni), l'organizzazione di tirocini più strutturati (3 settimane) al termine dei quali lo studente otteneva un'apposita certificazione.

L'obiettivo della cooperazione tra i vari partner era far sì che i giovani studenti ottenessero una prima esperienza, potessero dare uno sguardo al mondo del lavoro. [...] In questo modo, alla fine della scuola, i giovani che si mettevano alla ricerca di un posto da apprendista nel sistema duale, potevano presentare il certificato ottenuto come parte del proprio curriculum, per aiutare l'azienda o il relativo selezionatore a comprendere candidato per l'apprendistato che gli stava seduto di fronte.

(Regional Bildungsburo_Bonn Rhein-Sieg)

La cooperazione promossa dal Regionalbildungsburo Bonn ha fissato quindi alcuni standard e principi che sono stati successivamente ripresi nel 2012 dal governo del NRW, estendendo la partnership e i relativi servizi a tutta la popolazione studentesca del Land. Fin dall'inizio, l'ufficio regionale è stato infatti in contatto con il governo del Land, in particolare con il ministero del lavoro e dell'integrazione sociale. Nel 2012 è poi nato per iniziativa del Land il progetto KAOA, che parte da quanto già realizzato nel 2008, per ampliare la gamma di servizi previsti (ad esempio, prevedendo almeno tre tirocini di 1-2 giorni in diverse imprese nella fase intermedia). Il nucleo focale risiede nel fissare ed estendere uno standard valido per tutta la popolazione di riferimento, una serie di fasi strutturate cui ogni studente iscritto in una scuola del NRW possa prender parte, a prescindere dai voti, dal percorso scolastico intrapreso o dall'appartenenza familiare.

11.4. Apprendisti cercasi? Il sistema duale sotto pressione

11.4.1. Funzionamento del sistema duale: caratteristiche e direzioni di mutamento

Il cuore del sistema VET tedesco è costituito dal sistema duale di apprendistato. Rispetto alle finalità formative, l'Atto per la Formazione Professionale (datato 1969 ma riformato nel 2005), che ne è la cornice normativa di riferimento, recita:

L'obiettivo della formazione professionale iniziale dev'essere fornire, in un ambiente lavorativo in continuo mutamento, le necessarie abilità tecniche, conoscenze e competenze (intese come raggio professionale di azione) attraverso un sistematico programma di formazione per impegnarsi in una forma qualificata di attività professionale. La formazione iniziale deve inoltre consentire all'apprendista di acquisire la necessaria esperienza professionale. (Sezione 1, Atto per la Formazione Professionale 2005)

L'estratto riportato evidenzia dunque:

1. Il riconoscimento di un contesto lavorativo mutato e in mutamento.
2. La necessità di sviluppo di capitale umano rispetto a un'occupazione definita.
3. L'acquisizione di esperienza professionale già durante la formazione.

Al raggiungimento di tali finalità (*specific skills* e esperienza professionale necessarie per lo svolgimento di un'occupazione qualificata) è preposto un sistema integrato di governance multilivello che coinvolge diversi gradi di competenze e attori, come già ricordato nei capitoli precedenti. L'attore centrale all'interno del sistema è l'azienda, che assume l'apprendista con contratto di lavoro, sostiene i costi della formazione interna (circa il 70% della formazione erogata, 3.5 giorni a settimana mediamente), principalmente orientata alla pratica lavorativa (competenze pratiche, formazione sul lavoro). Mediamente, i costi di un apprendista durante il periodo formativo eccedono gli introiti ricavati dalla sua attività per l'impresa: le stime BIBB (2015) riportano un costo lordo di 17.933 euro annui per apprendista, un profitto di 12.535 e quindi un costo medio netto annuale di 5.398 euro. Per quanto riguarda i costi, essi sono costituiti principalmente dal salario dell'apprendista (62%), dal salario di tutor e personale addetto alla formazione in azienda (23%), dall'equipaggiamento e altri costi materiali (15%).

A scuola si svolge invece la formazione esterna (circa il 30% della formazione erogata, 1.5 giorni a settimana mediamente), a base principalmente teorico-trasversale (educazione generale, formazione specifica di carattere teorico).

Lo stato federale, in primo luogo attraverso il BIBB, è responsabile del framework normativo del sistema e della formazione interna alle aziende, costituito principalmente dall'Atto per la Formazione Professionale e dai regolamenti formativi per le professioni incluse nel sistema duale (Busemeyer & Trampusch, 2013). Il finanziamento del sistema non pertiene invece al livello federale, se non per situazioni particolari, ad esempio sussidi per l'assunzione di individui con particolari necessità o per

l'incentivazione del sistema duale come avvenuto negli stati dell'Est, negli anni successivi alla riunificazione del paese.

I Länder sono responsabili per la formazione scolastica, sia per il relativo finanziamento, sia per il disegno dei curricula. Questi ultimi partono dalle indicazioni dei regolamenti formativi ma possono essere poi organizzati autonomamente dalle autorità di riferimento.

Associazioni datoriali e sindacati hanno un ruolo di supervisione del sistema, che si manifesta nel processo di riforma dei regolamenti formativi così come nella contrattazione collettiva (accordi settoriali per l'assunzione di quote di apprendisti, accordi per la prosecuzione dei rapporti di lavoro dopo l'apprendistato).

Infine, le Camere di commercio e dell'industria, e le Camere dell'artigianato (che in Germania costituiscono due istituzioni differenti) rappresentano i corpi intermedi o para-pubblici su cui si fonda il mantenimento della qualità e il rispetto degli standard che innervano l'intero sistema. Sul ruolo di quest'ultime, occorre soffermarsi con attenzione. In Germania, le Camere rappresentano istituzioni obbligatorie finanziate dai propri membri (aziende) che rappresentano gli interessi dell'industria, del commercio, dei servizi e dell'artigianato. Oltre al dialogo con governo e altri attori rilevanti e alla consulenza in materie economiche, sono responsabili per la supervisione della formazione professionale fornita all'interno del sistema duale. In particolare:

- Controllano e registrano i contratti di apprendistato;
- Supervisionano lo svolgimento della formazione in azienda;
- Intervengono come mediatori nelle dispute tra aziende e apprendisti;
- Organizzano e gestiscono gli esami intermedi e finali e le relative commissioni;
- Emettono i certificati finali di lavoratore certificato (*Gesellenbrief*) per gli apprendisti che superano l'esame.

Sono quindi le Camere a custodire e garantire la qualità del sistema di apprendistato tedesco, poiché controllano l'effettiva applicazione degli standard formativi stabiliti dai regolamenti e garantiscono che i certificati emessi rappresentino un livello di skills riconoscibile e paragonabile in tutto il paese, su cui i lavoratori possano costruire le proprie carriere, e sui cui le aziende possano fare affidamento al momento dell'assunzione. Vengono così creati i presupposti per un mercato occupazionale (Bosch, 2010) e per un'alta occupabilità dei lavoratori certificati all'interno del paese (*Berufskonzept*). Tutte le richieste di assumere apprendisti da parte delle imprese sono vagliate dalle Camere, che controllano se quella particolare azienda abbia le capacità e i mezzi di fornire una formazione adeguata secondo gli standard previsti dal BIBB e dalle parti sociali nei regolamenti formativi: questo riguarda la presenza di ambienti e strumenti o macchinari appositi, ma soprattutto di formatori aziendali certificati dalle Camere (*Meister*). Gli esami sono standardizzati e identici in tutti i Länder, sia nella parte teorica che pratica, gli scritti hanno luogo nello stesso momento (salva la possibilità, di sostenere l'esame tramite il disegno e la realizzazione di un progetto attinente al proprio ambito lavorativo), e vengono valutati

all'interno delle Camere da commissioni composte in parti uguali di esperti scelti dalle associazioni datoriali, dai sindacati e insegnanti di scuole professionali, che svolgono gratuitamente tale attività. Nel 2012, 447.000 imprese (il 21% del totale) hanno concluso contratti di apprendistato, con percentuali che tendono a salire con la dimensione delle imprese: le grandi aziende spesso adottano apposite forme organizzative interne atte alla gestione e formazione degli apprendisti. Perché dunque, le aziende investono negli apprendisti ed in un percorso formativo standardizzato e di qualità? La prima motivazione, è di carattere economico: posta la necessità di assumere lavoratori qualificati, investire nella formazione di un apprendista è considerato più conveniente, sul medio-lungo periodo, che reperire un lavoratore qualificato, ma che non conosce l'azienda, direttamente sul mercato.

Voglio avere un buon ritorno sul mio investimento. Questo vuol dire che investo in lavoratori con competenze. Perché le aziende tedesche entrano a far parte del sistema duale? Perché hanno bisogno di lavoratori qualificati e con competenze. E quando tu, apprendista, stai per tre anni nella mia azienda, la conosci meglio di quanto la conosca io. Sei ben formato, puoi fare qualunque cosa nella mia impresa. E se cercassi un lavoratore qualificato all'esterno del sistema duale, cosa dovrei fare? Metto un annuncio "cercasi lavoratore qualificato", questo mi costa intorno ai 1.000 euro. Poi devo attendere 4-6 settimane di avere i curriculum vitae e devo valutarli [...] Così in questo periodo il mio posto di lavoro è vuoto, non è produttivo, mi costa molto denaro. E anche in questo modo, devo investire: una volta che tu hai firmato un contratto e inizi a lavorare nella mia azienda, sei un lavoratore qualificato ma non conosci l'azienda, non sai cosa fare, quindi ho bisogno di un altro lavoratore qualificato che lavori con te e ti accompagni e istruisca su cosa devi fare. Quindi da quando ho messo l'annuncio a quando tu diventi effettivamente un lavoratore qualificato produttivo per la mia impresa passano qualcosa come 9-12 mesi. Dopo 12 mesi posso dire: "Bene, è pronto, può fare da solo il suo lavoro e non ha bisogno di supervisione speciale". Ma lo stipendio per un lavoratore qualificato è fin dall'inizio molto più alto di quello di un apprendista. Quindi mettendo entrambe le possibilità su una bilancia, per me è più economico far parte del sistema duale quando ho bisogno di lavoratori qualificati e competenti.

(IHK_Bonn Rhein-Sieg)

Una seconda motivazione, che può spingere alcune aziende a assumere una certa quota di apprendisti in accordo con i sindacati, anche andando oltre il proprio bisogno di skilled workers, è anche la responsabilità sociale derivante dall'essere radicati in un certo territorio o comunità, o all'interno di una rete di aziende e collaborazioni (si veda più avanti per una trattazione sul *Verbundausbildung*). Questa componente, che ha rilevanti ricadute dal punto di vista dell' "immagine" e reputazione aziendale (le imprese espongono stemmi e adesivi appositi forniti dalla Camera di Commercio e recanti la scritta "questa impresa forma apprendisti"), è comunque secondaria rispetto al citato aspetto economico.

Gli apprendisti accettano il proprio ruolo nel sistema duale e uno stipendio comunque basso rispetto ai lavoratori adulti, in virtù dei benefici occupazionali e di carriere lavorativa derivanti da tale modalità mista di formazione e lavoro. Questo si regge sulla necessaria esistenza di rapporti di lavoro stabili durante l'apprendistato (l'azienda può licenziare un apprendista solo in caso di comportamenti scorretti di quest'ultimo, il 75% dei contratti di apprendistato prosegue comunque fino al normale termine del rapporto), standard validi in tutta la Germania (regolamenti) e attori incaricati di gestire e controllare il funzionamento del sistema (le Camere, oltre ovviamente ai sindacati). Il fine di tali meccanismi correttivi è garantire la qualità della formazione e evitare che lo strumento si trasformi in

cheap labour nelle mani delle imprese, cosa che peraltro avviene, soprattutto in determinati settori dei servizi, ma che si cerca di evitare nella predisposizione del design istituzionale dello strumento.

Il ruolo di sostegno e supporto dei sindacati nei confronti degli apprendisti è evidente nel momento in cui si passa dal piano macro di co-gestione del sistema ad osservare il piano micro delle pratiche che si svolgono nelle imprese. Legalmente, è garantita la possibilità per il sindacato (concilio aziendale) di prendere parte ad ogni passaggio relativo al percorso di selezione, assunzione e formazione dell'apprendista. Questo elemento può assumere diverse forme a seconda del settore e dell'impresa considerate, ma in genere favorisce la creazione di un rapporto di rappresentanza di interessi tra sindacati e giovani apprendisti, rapporto che ovviamente risulta più stretto nelle grandi imprese.

In Germania c'è un obbligo legale di farlo. Questo offre ai sindacati la possibilità di prender parte da ogni colloquio per la selezione degli apprendisti, fissare regole o almeno negoziare regole per i test che utilizziamo, o per la valutazione delle domande. Inoltre, i sindacati possono avere accesso a tutto quel che facciamo nel campo del manager development, possono parteciparvi perché esiste un obbligo legale per le imprese. Quindi ovviamente, quello che dicono ad esempio è: "se abbiamo una serie di diritti nel processo che trasforma un candidato in un apprendista, vogliamo anche parlare con lui. Quando parliamo con lui gli diciamo che, ora che è un membro dell'azienda, sarebbe positivo per lui entrare a far parte del sindacato, perché eravamo presenti al suo colloquio e ci prendiamo cura di lui e dei suoi interessi".

(Grande impresa_ Nordrhein-Westfalen)

In molte realtà aziendali, la connessione tra giovani apprendisti e sindacati si è sviluppata dando vita a specifiche sezioni all'interno dell'associazione dei lavoratori, chiamate "sindacato dei giovani" o "concilio dei giovani". Per avere un ruolo in questi concili, ad esempio di portavoce, è solitamente necessario avere meno di 25 anni, essere iscritto al sindacato ed essere un apprendista (non un tirocinante, ad esempio). Si tratta quindi di un ulteriore diritto connesso allo speciale status di studente e lavoratore dell'apprendista in Germania.

Il principale punto da sottolineare per comprendere la logica del sistema duale è comunque la sua costitutiva essenza *market driven* e *up-to-date*. La seconda caratteristica rimanda alla competitività internazionale, per mantenere la quale le imprese cercano una forza lavoro qualificata e rispondente ai propri bisogni. L'elemento demand-driven rimanda anche a una particolare organizzazione del lavoro in Germania, tradizionalmente differente rispetto a quanto accade, ad esempio, negli US. Prendendo una tipica gerarchia aziendale a titolo esemplificativo, questa in Germania è tendenzialmente costituita da un ristretto segmento di lavoratori non qualificati (spesso lavoratori interinali o con altre forme di contratto atipico diverse dall'apprendistato), un alto numero di lavoratori qualificati che si rapportano con un management fatto di lavoratori/supervisori con qualifiche avanzate (*Meister*, ad esempio), e infine un segmento di manager di alto livello solitamente provenienti da studi accademici. Questa struttura genera una forte comunicazione tra livelli (che spesso hanno in comune proprio un percorso in quell'azienda che è partito dal sistema duale), e una forza lavoro con competenze tali da poter svolgere compiti complessi, in linea con le esigenze di una produzione di qualità.

L'organizzazione del lavoro in Germania è differente rispetto, ad esempio, agli Stati Uniti. Diciamo che in Germania hai una gerarchia organizzativa aziendale di questo tipo: livello molto basso di lavoratori

unskilled non qualificati, livello molto alto di lavoratori qualificati e poi un management intermedio derivante con qualifiche di formazione professionale avanzata, e infine un ristretto management superiore che potrebbe avere qualifiche di istruzione terziaria. Tradizionalmente, negli anni '50, potevi salire fino ai vertici della gerarchia attraverso la formazione avanzata. Oggi succede più qualcosa del genere: finisci l'apprendistato e poi vai all'università e poi torni in azienda; oppure ti iscrivi a un percorso di studi duali e fai entrambi. Le aziende stipulano accordi con le università di scienze applicate per organizzare questi corsi e l'idea è quella di ottenere che giovani che sarebbero andati all'università, si iscrivano a un apprendistato. Comunque, l'interesse delle aziende è avere una forza manageriale di livello intermedio che sappia cosa succede in azienda.

(Esperto_SistemaDuale)

Questo genera un'innovazione che procede in modo continuo, senza i grandi balzi che caratterizzano ad esempio il sistema economico-produttivo statunitense, che si fonda invece su una differenziazione netta tra forza lavoro scarsamente qualificata e management qualificato.

Negli Stati Uniti: alto livello di forza lavoro non qualificata, alto livello di manager intermedi/supervisor con un bachelor o comunque un'educazione terziaria. Quindi questi manager e i lavoratori unskilled non si comprendono tra loro. Se sei un supervisore con formazione accademica con pensiero principalmente teorico e hai a che fare con un lavoratore americano unskilled, la comunicazione diventa un processo molto dettagliato: i supervisori devono controllare i propri sottoposti in ogni momento. Invece qui in Germania i lavoratori qualificati fanno il loro lavoro e il Meister è un facilitatore, in parte formatore, ma comunque questi lavoratori sanno quel che fanno. Questa è la via per una produzione di alta qualità.

(Esperto_SistemaDuale)

Molte piccole e medie imprese manifestano volontà di formare apprendisti, ma a causa di una produzione eccessivamente specializzata non sono in grado di trasmettere al lavoratore-studente tutti i contenuti tecnici prescritti dai regolamenti federali sulla formazione duale, e garantiti dal controllo e supervisione delle Camere. Questa difficoltà è aumentata maggiormente negli ultimi anni per via delle riforme di revitalizzazione del sistema duale che hanno cercato di aumentare lo spettro di formazione offerto agli apprendisti, adattandone il profilo ai mutamenti del lavoro nelle moderne società postindustriali (Bosch, 2010). La caratteristica fondamentale di questo processo è costituita dalla modularizzazione delle occupazioni certificate all'interno del sistema duale. Questo include la creazione di "famiglie" o "campi" di lavori che richiedono una conoscenza comune e di base, su cui poi si innestano moduli più specifici. Solitamente, è possibile conseguire una qualifica più generica attraverso un apprendistato di 2 anni, oppure una qualifica più specifica attraverso un apprendistato di 3-3,5 anni che comunque si riferisce allo stesso ambito lavorativo, salvo poi avere comunque la possibilità di innestare ulteriori moduli di formazione avanzata nel sistema duale per conseguire, ad esempio, la qualifica di *Meister* o *Techniker*. Per una grande impresa, i moduli offrono nuove opportunità nella formazione di un ampio numero di apprendisti.

Per esempio, tu hai un anno e mezzo o due anni di conoscenza generale nell'ambito, diciamo, della meccanica o dell'amministrazione contabile (business administration), e poi hai un anno ulteriore che è una specificazione rispetto a un preciso lavoro. Quindi hai tutte le competenze generali che accomunano quella famiglia di lavori, e offri qualcosa in aggiunta, come per esempio accounting e checking per gli impiegati industriali, è molto importante per loro avere conoscenza su finanza e controllo, ma non lo è per gli assistenti di ufficio, per loro conta di più la gestione dell'ufficio. Hanno bisogno di office management [...] Ecco che abbiamo una famiglia di lavori che sostanzialmente copre tutto quello che è business, una qualifica generale di 2 anni, e poi qualifiche aggiuntive di lavori specifici come impiegati industriali, assistenti di ufficio e così via. Questa modularizzazione è interessante per noi, perché

abbiamo un campo generale piuttosto semplice da insegnare e possiamo avere una classe formata sulla base del campo e non della specifica occupazione.

(Grande impresa_Nordrhein-Westfalen)

La riorganizzazione dei regolamenti o framework formativi per le occupazioni del sistema duale ha avuto inizio tra fine anni '90 e primi anni '00, ma costituisce un meccanismo in continuo funzionamento che comporta la fusione, eliminazione, aggiunta di nuove professioni. L'iniziativa parte solitamente dalle associazioni datoriali (imprese) o dai sindacati di un determinato settore produttivo, che trovano l'accordo sulla volontà di cambiare i regolamenti formativi per una o più occupazioni, in quanto ritenuti non più conformi ai cambiamenti avvenuti nel mondo del lavoro e dell'economia. Le parti sociali presentano quindi istanza congiunta al BIBB, che esamina la richiesta e mette in moto il processo di riforma, riunendo un comitato con esperti provenienti da tutte le parti coinvolte nel sistema duale: scuola, stato (rappresentanti del governo federale e dei Länder), Camere e, in numeri uguali, rappresentanti di sindacati e associazioni datoriali. Il comitato procede alla ristrutturazione dei regolamenti lavorando sulla base di un principio di consenso. I tempi di lavoro sono quindi piuttosto lunghi, solitamente 1 anno, ma i risultati sono condivisi da tutti gli attori coinvolti.

Su questo tavolo i sindacati, i datori di lavoro, la rappresentanza dei Länder e il Ministero devono dire "Sì vogliamo cambiare e ricostruire il regolamento formativo", e allora noi riceviamo l'ordine e riuniamo esperti dalle imprese e dai sindacati (per esempio, 3 dalle imprese e 3 dei sindacati) e poi lavoriamo con loro e sviluppiamo il regolamento e, dall'altro lato, il curriculum framework per le scuole professionali, perché entrambi devono essere cambiati. Guardiamo a cosa è cambiato, a quali siano le competenze necessarie per quest'occupazione. Ci vuole più o meno un anno quando tutto funziona perfettamente. In questo regolamento stabiliamo anche i contenuti dell'esame, che poi passa alla competenza delle Camere.

(BIBB_Bonn)

11.4.2. Il matching tra domanda e offerta di apprendisti

In quanto market-driven, il sistema duale va analizzato anche a partire dalla dinamica di domanda e offerta di posti di apprendista. Nell'anno scolastico 2014/2015, la Bundesagentur di Bonn riporta un totale di 6.274 giovani candidati a un posto di apprendista (su una popolazione di studenti di circa 10.000 individui nella città di Bonn) e 5.503 posizioni rese disponibili dalle imprese. Queste condizioni iniziali non hanno generato un incontro completo tra domanda e offerta. Alla fine del mese di settembre, 251 giovani non avevano ancora trovato un'occupazione da apprendista o un'alternativa (rientro in percorsi formativi qualificanti, occupazione); mentre nello stesso mese 511 posti di apprendista sono rimasti vaganti (BA, 2015). Al di là delle tempistiche amministrative nella raccolta dei dati che possono creare disallineamenti, ciò che evidente è che, nonostante i candidati a un posto di apprendista siano superiori al numero dei posti disponibili, le imprese non coprono tutti i posti che avevano registrato come disponibili. Di base, le aziende hanno bisogno di reclutare nuove leve, ma ciò non determina un diritto soggettivo in capo ad ogni candidato, sebbene il patto di cooperazione alle

origini del sistema duale tedesco si fondi sull'impegno delle parti a fornire ad ogni giovane che lo richieda un posto di apprendista. Le aspettative delle aziende si sono generalmente innalzate, creando barriere di ingresso difficilmente superabili specialmente per drop-out senza titolo di studio o low-skilled provenienti dal ramo meno prestigioso dell'istruzione secondaria (*Hauptschule*). Soprattutto per i settori più avanzati l'elemento di stratificazione e creazione di disuguaglianze tipico del sistema duale (Protsch & Solga, 2015) si è dunque inasprito. Nelle procedure di selezione delle aziende, un Abschluss con cattivi voti o anche la provenienza dal filone di scuola secondaria inferiore meno impegnativo e prestigioso, possono far sì che l'azienda non scelga il candidato, perché non lo ritiene affidabile o in grado di imparare quanto verrà richiesto durante la formazione (nell'azienda e nell'istituto professionale). In questi casi, può accadere quindi che l'impresa, pur di non scegliere un candidato non ritenuto convincente, lasci vacante il posto di apprendista che aveva dichiarato disponibile. Il regime collettivo di formazione delle competenze che opera in Germania, infatti, prevede che le decisioni ultime e il ruolo principale all'interno del sistema sia svolto dalle aziende. Rispetto a tale principio, sulla selezione intervengono due meccanismi di compensazione che risultano però solo parziali: lo stato può infatti decidere di incentivare l'assunzione di apprendisti in casi particolari di svantaggio pronunciato del giovane; la contrattazione collettiva e i sindacati possono fissare delle quote di apprendisti da assumere, valide per determinati settori o aziende. Nel primo caso però, queste misure risultano marginali: nella città di Bonn, i posti in apprendistato soggetti a sussidi statali non superano il 4-5% del totale. Nel secondo caso, il ruolo compensativo dei sindacati nella contrattazione anche durante la crisi economica non è omogeneo tra i vari settori e dipende anche dall'affiliazione delle imprese alle associazioni datoriali coinvolte. Ad ogni modo, si conferma qui una caratteristica del sistema duale: l'esclusione di un gruppo di giovani, solitamente low-achievers, che diventano poi destinatari di una serie di misure gestite dall'attore pubblico, in particolare dalle scuole professionali o dalla Bundesagentur.

Per far collimare i regimi di aspettative (crescenti) di individui e imprese, l'Agenzia del lavoro tedesca opera prima di tutto in ottica preventiva, al fine di promuovere il matching tra studenti nelle scuole e aziende, come accade nel già citato progetto KAOA.

Per prima cosa, speriamo di riuscire a fare da mediatori. Se abbiamo 4 studenti al grado 9 o 10 che dicono di voler fare l'apprendistato (Ausbildung), allora li inseriamo nel nostro sistema informativo, poi ricevono da noi le offerte di posti disponibili. Cerchiamo di intermediare. Abbiamo i nostri contatti con i datori di lavoro e cerchiamo di gestire e coordinare l'incontro degli uni e degli altri. Questo è il primo obiettivo, far trovare agli studenti un posto di apprendista. Se dopo il grado 10 non hanno trovato un posto da apprendista, allora cerchiamo di intervenire con una misura.

(PES_Bonn Rhein-Sieg)

Quando l'incontro tra giovane e azienda non si verifica, si ha l'ingresso nel sistema di transizione. Ciò che accomuna le misure che lo compongono è l'obiettivo: preparare lo studente ad ottenere, l'anno successivo, un posto nel sistema duale. Esistono misure centrate sul ruolo della scuola, come l'anno aggiuntivo di scolarizzazione full-time e preparazione a una o due professioni

(*Berufsvorbereitungsjahr*) che si svolge dopo il grado 10 in un istituto professionale, gestito dal Land (in quanto responsabile del sistema educativo) in collaborazione con la BA. Vi sono poi misure che riprendono alcuni principi di funzionamento del sistema duale, ovvero la combinazione di istruzione scolastica e tirocini in azienda: per un anno, gli individui trascorrono mediamente 2 giorni a scuola (dove ricevono sostegno nelle materie in cui si sono dimostrati più deboli) e 3 giorni in azienda a settimana, provando durante l'anno occupazioni differenti. Questa misura comprende anche il sostegno da parte di personale dedicato (psicologi ad esempio), nella consapevolezza che spesso chi resta escluso dal duale presenta un background di svantaggio personale o familiare. Se questi interventi si adattano meglio alla situazione di incertezza da parte del giovane candidato o della mancata coincidenza tra aspettative e effettive possibilità date da voti e percorso scolastico, altre misure sono invece disegnate per chi ha chiaramente deciso in quale mestiere vuole ottenere un posto di apprendista. Si tratta di un anno di tirocinio, cui si innestano corsi scolastici part-time proprio come nel sistema duale. Lo stagista riceve in questo caso un sussidio erogato dalla BA, che raccoglie anche le disponibilità delle aziende a ricevere uno stagista e si occupa dell'intermediazione.

Se un giovane sa cosa vuole fare e dice, "io voglio essere assolutamente un parrucchiere" ma purtroppo non ha trovato un posto da apprendista, allora può fare un anno di stage come da un parrucchiere. Così alla fine riceve anche un attestato e può avere maggiori possibilità l'anno successivo di essere assunto come apprendista. Inoltre, noi paghiamo questo anno di stage. Gli utenti ricevono da noi un'indennità, sono 216 euro al mese, e poi una volta conclusa la misura continuiamo ad assisterli.

(PES_Bonn Rhein-Sieg)

Se l'efficacia dei programmi attivati nel sistema di transizione è piuttosto discussa, gli *Jahrespraktika*, per il fatto di replicare maggiormente l'organizzazione del sistema duale, sembrano garantire effettivamente maggior disponibilità ai destinatari (Eichhorst *et al.*, 2015; Bosch, 2015a): la loro diffusione è tuttavia limitata, poiché necessitano di importanti risorse pubbliche e parallelamente della disponibilità delle imprese ad ospitare ragazzi che possono avere bisogno di assistenza durante il percorso. Ovviamente, le misure in cui il ruolo della BA è preponderante rispetto alle scuole hanno un più alto grado di diffusione e standardizzazione sul territorio federale.

11.5. I vari volti del sistema duale: dalla grande azienda al Verbundausbildung

11.5.1. Il nesso VET - HE

Un'ulteriore dimensione di grande rilevanza nel sistema di transizione scuola-lavoro tedesco, che ritroviamo a livello sia locale sia federale, riguarda il rapporto tra VET e HE. Se infatti la reputazione e l'efficacia del sistema duale hanno costituito a lungo uno dei fattori alla base del lento sviluppo dell'istruzione superiore in Germania (Powell & Solga, 2011), negli ultimi anni l'accresciuta attrattività esercitata dalle università o comunque dall'istruzione terziaria esercita una forte pressione sul tradizionale sistema di formazione professionale tedesco. I due sistemi si sono sviluppati

separatamente generando quello che è stato definito uno “scisma educativo” (Baetghe, 2006), con scarse opportunità di passaggio dalla formazione professionale all’istruzione superiore: nel 2013, l’OECD sottolineava come la Germania presentasse bassi tassi di transizione VET-HE, anche rispetto a paesi con sistemi VET relativamente simili come Svizzera e Austria (Fazekas & Field, 2013). Tuttavia, occorre ricordare come la differenziazione istituzionale che caratterizza il sistema di istruzione tedesco a livello post-secondario e terziario ne renda difficoltosa la comparabilità (Müller, 2009). Il riferimento è ad istituzioni come *Berufsakademien* e *Duale Hochschulen* che consentono ad individui con qualifiche VET iniziali di conseguire, tramite percorsi duali, una laurea di livello bachelor. Nel 2012 è stato inoltre stabilito che una qualifica di VET avanzato (*Meister*) fosse equivalente a un bachelor nel sistema educativo tedesco.

Il sistema duale offre molte opportunità per aziende e apprendisti. Il sistema duale è orientato a fornire al business e all’industria con il lavoro qualificato che necessitano. È anche orientato a dare ai giovani l’opportunità di crescere nel proprio ambito professionale senza la necessità di andare all’università. Ce l’abbiamo con la qualifica avanzata di Meister, ad esempio. La qualità del sistema si fonda su una formazione pratica intensiva e orientata al lavoro in azienda, una dettagliata formazione teorica, i controlli sono affidate alle Camere di Commercio, dell’Industria e dell’Artigianato. I cambiamenti demografici rendono necessaria la modernizzazione ulteriore del sistema duale.

(IHK_Bonn Rhein-Sieg)

I *Duales Studium* di cui abbiamo parlato nei capitoli precedenti, rappresentano probabilmente il contributo più significativo al collegamento tra VET e HE, o meglio, per dirla con Graf (2014), all’ibridazione tra formazione professionale e istruzione superiore. Il punto di partenza per comprenderne lo sviluppo risiede nell’importanza del ramo a vocazione professionalizzante dell’educazione terziaria. Le università di scienze applicate, che ne costituiscono il nucleo, stanno sperimentando una forte espansione del numero di iscritti: offrono una formazione tecnica di livello terziario e hanno forti collegamenti e partnership con il mondo delle imprese (specialmente di grandi dimensioni). Possono inoltre offrire una flessibilità nell’organizzazione e progettazione dei corsi che le grandi università pubbliche non riescono a garantire. Ciò le rende partner molto appetibili e collaborativi per aziende interessate a sviluppare una sezione altamente qualificata della propria forza-lavoro. Per le aziende, i corsi di studio diventano anche un’opportunità per interagire maggiormente con le istituzioni formative e comunicare le proprie esigenze all’interno di rapporti di collaborazione, replicando in forma meno standardizzata quanto accade all’interno del sistema duale.

È piuttosto comune per loro offrire anche percorsi duali, si tratta in buona sostanza di programmi in cui agli apprendisti viene offerto un normale contratto qui in azienda, cui si aggiunge l’iscrizione ulteriore all’università. Quindi adempiono ai loro compiti quando sono qui in azienda come ogni altro apprendista: stanno otto ore al giorno qui o nelle scuole professionali e in più, di solito nei weekend o per tre sere alla settimana, o due sere e il sabato, frequentano l’università e ricevono lì la loro formazione. Quindi devono comunque frequentare la scuola professionale, adempiere ai loro compiti nel centro formativo aziendale o durante il proprio turno nell’attività produttiva, e nel tempo libero frequenteranno l’università. È un percorso molto impegnativo ma è anche una via rapida per uno stipendio più alto o per una promozione più rapida in una posizione più elevata nell’organigramma aziendale, perché abbiamo certi settori in cui abbiamo bisogno di personale altamente qualificato con titoli di istruzione superiore.

(Grande impresa_Nordrhein-Westfalen)

La seconda motivazione per cui le grandi aziende tendono a vedere favorevolmente questi contratti ibridi risiede nella già citata competizione del sistema duale con quello di HE. I datori di lavoro devono infatti confrontarsi con esigenze di formazione più elevata in azienda, ma con una popolazione giovanile sempre più attratta dall'università che ha sempre più la possibilità, dopo l'apprendistato, di proseguire gli studi a livello terziario. A questo rischio di perdita di talenti si può rispondere offrendo al giovane una prospettiva allettante, fatta di sostegno al percorso di studi abbinato a una continua esperienza nell'azienda. Gli individui più promettenti ottengono quindi una buona posizione di contrattazione, proprio perché le aziende si trovano a tentare di "frenare" lo scivolamento verso gli studi universitari con accordi spesso individualizzati, che comprendono anche elementi pratici come l'organizzazione di turni e giorni liberi, il supporto per l'accesso a borse di studio, l'acquisto di libri, laptop o altro equipaggiamento tecnico. Il cambiamento in corso è tuttavia di una portata tale da necessitare, secondo l'opinione di Camere e datori di lavoro, ulteriori adattamenti del sistema duale all'insegna della flessibilità e della possibilità di disegnare percorsi individualizzati. Un'altra priorità è individuata nell'obiettivo di intercettare coloro i quali abbandonano i percorsi universitari: la Camera di Industria e Commercio della regione Bonn-Rhein-Sieg ha ad esempio avviato, con la collaborazione del Land Nordrhein-Westfalen, progetti atti a reindirizzare i drop-out del sistema HE all'interno del sistema VET.

11.5.2. Non solo imprese: scuole, centri formativi e Verbundausbildung

Se le imprese rappresentano in ultima analisi l'attore principale del sistema duale, dalle interviste emerge che invece la componente scolastica (frequenza part-time in istituti professionali che nel NRW sono denominati *Berufskolleg*) tende a costituire un elemento di potenziale miglioramento del sistema. Si tratta ovviamente di un panorama diversificato. In termini generali, un funzionamento positivo del sistema duale prevede forti collegamenti tra i formatori aziendali e gli insegnanti nelle scuole professionali. Questo porta nei casi migliori allo sviluppo parallelo e concorde dei due canali formativi con la realizzazione di progetti in cui gli insegnanti pongono le basi teoriche del lavoro e le aziende adattano la loro formazione pratica agli insegnamenti curriculari. Tuttavia, dal lato aziende si esprimono dubbi sull'adequatezza della formazione scolastica. Si lamenta un insufficiente investimento nell'istruzione secondaria superiore, di fronte ad esigenze crescenti di formazione di qualità e di personale qualificato. I *Berufskolleg* sono infatti grandi istituti che offrono un'ampia diversità di percorsi (tra classi part-time e full-time), ma sono affetti da problemi di fondi, reputazione e qualità dell'insegnamento. Molte grandi imprese si sono quindi attrezzate per "supplire" alle carenze della scuola professionale pubblica costituendo autonomi centri di formazione che seguono al contempo le esigenze dell'impresa e i regolamenti fissati dal BIBB a livello federale, inserendo quindi un terzo elemento nel binomio formazione in azienda-formazione nelle scuole professionali.

Gli istituti professionali hanno classi part time e full time. [...] Hanno la maggior parte degli studenti in Germania, ma meno soldi, bassa reputazione, quindi hanno difficoltà ad assumere insegnanti adeguati, perché questi sono pagati meno che in un Gymnasium. E questo è un problema ed è il motivo per cui stiamo andando verso... a volte ci piace parlare del *trial system*. Abbiamo il sistema duale e abbiamo il trial system perché nella concezione pura del sistema duale non avresti bisogno di workshop in azienda: il sistema duale funziona solo con aziende e scuole, senza centro di formazione. Ma, come sappiamo, non è possibile portare l'apprendista nella fabbrica fin dal primo giorno e inoltre sappiamo che a volte dobbiamo sopperire a delle debolezze in matematica o meccanica e così via. Quindi sempre più, come azienda, ci stiamo sovrapponendo ai compiti delle scuole professionali perché loro hanno meno denaro, meno insegnanti, meno equipaggiamento. Non stanno facendo quello che dovrebbero, quindi dobbiamo farlo sempre più nelle aziende, parliamo di trial system perché abbiamo un centro di formazione. Non avviene ovunque, solo la aziende più grandi si attrezzano in questo modo.

(Grande impresa_Nordrhein-Westfalen)

I cambiamenti del lavoro postindustriale e il processo di adattamento del sistema duale non hanno lo stesso impatto su tutti gli attori del sistema economico produttivo. In particolare, la modularizzazione e la volontà di offrire agli apprendisti una più ampia e adattabile conoscenza di base, è un requisito più facile da soddisfare per le grandi imprese, ovvero di aziende in grado di adempiere a obblighi e standard formativi previsti anche fornendo competenze tecniche non direttamente connesse al processo produttivo. Frequentemente tali aziende si dotano infatti di un vero e proprio centro di formazione interno, in cui gli apprendisti possono essere raggruppati in classi più o meno ampie. Viceversa, per le aziende più piccole e specializzate, può essere molto complesso adeguarsi agli standard imposti dai regolamenti formativi e finalizzati a trasmettere ai giovani apprendisti uno spettro di skills ampio (da abilità generali a skills molto più job-specific). In questi contesti infatti, l'esigenza del datore di lavoro è spesso far sì che l'apprendista partecipi il prima possibile al processo di produzione, in modo da rientrare rispetto all'investimento iniziale e ai costi sostenuti, secondo una pianificazione che non può essere di lungo periodo come avviene nelle grandi imprese. Per ovviare a queste difficoltà, può accadere allora che le piccole imprese affidino i propri apprendisti alla capacità formativa di imprese grandi e strutturate con centri di formazione, sostenendo i costi dell'apprendistato e pagando il relativo servizio.

Si tratta di attività derivanti da accordi che testimoniano la vivacità di attori privati e relazioni nel tessuto sociale tedesco, rispetto alle quali l'attore pubblico interviene tuttavia in modo crescentemente propositivo, con apposite iniziative di promozione. L'intervento del Land Nordrhein-Westfalen in quest'ambito è finalizzato alla creazione di nuovi posti di lavoro nel sistema duale, garantendo al contempo la qualità della formazione impartita e assicurando alle imprese una forza lavoro adeguatamente specializzata. Utilizzando finanziamenti provenienti dal Fondo Sociale Europeo, il Land promuove infatti forme di *Verbundausbildung*, ovvero attività di formazione congiunta tra due o più imprese. A piccole e medie aziende che non avrebbero possibilità di formare apprendisti senza il ricorso a collaborazione tra imprese, vengono infatti versati fino a 4.500 euro per ogni apprendista assunto. Il *Verbundausbildung* coinvolge un'azienda che non soddisfa i requisiti formativi richiesti a livello federale, che si accorda con una o più aziende-partner, per formare uno o più giovani. In questo modo, le singole imprese cooperano reciprocamente, fornendo peraltro all'apprendista competenze

professionali e sociali che comprendono mobilità e flessibilità. La responsabilità complessiva è detenuta dall'azienda coordinatrice, che stipula il contratto di apprendistato e paga il relativo salario. Solitamente, tuttavia, l'apprendista deve trascorrere un periodo di almeno sei mesi presso le aziende partner, durante il percorso di formazione. Sebbene esistano varie forme intermedie e differenziazioni regionali di questa definizione generale (BIBB, 2003; NRW, 2009), i principali modelli di *Verbundausbildung* o *Ausbildungspartnerschaften* sono quattro.

- *Leitbetrieb mit Partnerbetrieben*: in questo modello, l'azienda principale stipula il contratto con l'apprendista, ma singoli segmenti o moduli formativi che questa non è in grado di fornire vengono erogati dalle aziende partner. L'azienda principale detiene la responsabilità e sostiene i costi dell'apprendistato, oltre a stipulare un contratto di cooperazione con le altre aziende. Attraverso la cooperazione queste ultime possono migliorare le proprie capacità formative, assicurarsi contatti con aziende e giovani senza sostenere i costi di un apprendistato.
- *Auftragsausbildung*: in questo modello ampie parti della formazione vengono affidate all'esterno dell'azienda responsabile, che comunque ne sostiene le spese e paga il salario all'apprendista. Questi moduli possono essere erogati tramite contratti di cooperazione ad altre aziende o da centri formativi. L'obiettivo è compensare le mancanze formative dell'azienda principale, affinché essa possa comunque formare apprendisti.
- *Ausbildungskonsortium*: in questo modello, un certo numero di piccole e medie aziende si unisce in un consorzio tramite contratti di cooperazione. Gli apprendisti delle singole imprese si spostano nelle varie aziende del consorzio (o in un centro formativo incaricato) per completare parti del percorso formativo, secondo un principio di rotazione. Le aziende collaborano tra loro ma restano responsabili dei propri apprendisti.
- *Ausbildungsverein*: in questo modello le aziende partner costituiscono una società che espleta i compiti organizzativi connessi alla formazione degli apprendisti. Mentre le imprese conducono le attività formative, la società stipula separatamente i contratti di apprendistato con i giovani assunti.

Questi accordi possono essere siglati non solo tra aziende, ma anche tra un'azienda e un centro di formazione che eroga appositi servizi. Tali attori diventano strategici nell'offrire ad aziende di medie dimensioni la possibilità di offrire una formazione sufficientemente variegata e di livello agli apprendisti. Il *Verbundausbildung* e centri formativi specializzati nell'erogazione di formazione per determinate professioni consentono allora di replicare la strutturazione del sistema duale di una grande impresa, grazie anche al sostegno e la promozione dell'attore pubblico (il Land NRW in questo caso). Si tratta comunque di un investimento importante che comporta peraltro per lunghi periodi l'assenza dell'apprendista dalla produzione, cosa che lo rende non facilmente affrontabile da imprese molto piccole.

11.6. Conclusioni

Come in Italia, anche in Germania il sistema di transizione scuola-lavoro risponde a una struttura di governance multilivello che coinvolge vari livelli scalari e attori. Il funzionamento del sistema scolastico e universitario a Bonn segue le regole fissate dal Land di riferimento, il Nordrhein-Westfalen; mentre nel campo delle politiche del lavoro la Bundesagentur e il suo distaccamento locale di Bonn-Rhein Sieg seguono principi e iniziative stabilite a livello federale, occupandosi di servizi per l'impiego, politiche attive e politiche passive, con la collaborazione del *jobcenter* locale che è invece competente per l'amministrazione delle misure assistenziali.

La Bundesagentur è un'agenzia nazionale ramificata in uffici localizzati, che conta su importanti dotazioni di personale e risorse, e occupa una posizione dominante rispetto alle agenzie private. Nel sistema di transizione, i servizi per il lavoro rappresentano una politica di centrale importanza. I PES si occupano di gestire i mutamenti del lavoro attraverso servizi in grado di garantire standard comuni e interventi personalizzati. Per i giovani ogni misura appare prima di tutto improntata all'aspetto formativo finalizzato all'inserimento, ed è emersa inoltre la volontà di superare l'*impasse* istituzionale data dalla coesistenza di BA e *jobcenter* municipali instaurando collaborazioni sinergiche tra attori per l'istituzione di one-stop shop in grado di fornire risposte integrate. Sebbene nella città di Bonn si tratti di una misura ancora in una fase sperimentale, essa rappresenta comunque un esempio di vitalità degli attori pubblici per ovviare a criticità istituzionali esistenti a livello federale.

Per quanto riguarda il sistema educativo, emerge un forte aumento di iscritti in percorsi educativi generalisti, spesso spinti da aspettative familiari verso un percorso di istruzione superiore. In concomitanza con il calo demografico, si crea quindi una restrizione della forza-lavoro medium-skilled, cui tradizionalmente il sistema duale ha attinto. Inoltre, soprattutto le grandi aziende manifestano la volontà di assumere una forza-lavoro più qualificata del passato. Spesso queste imprese investono fortemente nell'apprendistato, approntando appositi centri formativi interni in cui i giovani neoassunti sono formati prima di essere gradualmente inseriti nel processo produttivo. Nelle piccole e medie imprese l'inserimento nell'attività lavorativa normale avviene generalmente prima, così da ripagare già nel breve periodo l'investimento dell'impresa (Busemeyer & Trampusch, 2012). Tuttavia, i mutamenti nei regolamenti formativi hanno reso più difficoltoso per le piccole realtà produttive adeguarsi agli standard formativi richiesti. Molte aziende medio-piccole, per ovviare all'impossibilità di fornire risorse formative adeguate si impegnano allora in forme di *Verbundausbildung*, promosse attraverso incentivi dal Land NRW.

In generale, alla base della selezione delle imprese (pur con ovvie eccezioni settoriali e tra aziende) vi è una ragione economica: la ricerca di talenti da impiegare come skilled workers in una produzione di qualità. Di conseguenza molte imprese, come accade per la città di Bonn, preferiscono non assumere apprendisti nel caso in cui non trovino personale adatto alle loro esigenze. Il risultato di queste

tendenze è un mismatch tra domanda e offerta di apprendisti, determinato dall'esistenza di una quota di giovani che non trovano posto nel sistema duale; e di una quota di aziende che preferisce lasciare vacanti le proprie posizioni di apprendista. In questa situazione, poiché il sistema duale non risponde a un diritto universale di formazione/istruzione, si crea una consistente sacca di individui (spesso low-skilled) che non riescono a trovare un posto di apprendisti, e rientrano quindi nel sistema di transizione.

Viste le pressioni che investono il sistema duale, il ruolo dell'attore pubblico torna ad essere centrale per garantire e promuovere il funzionamento del sistema di *skill formation*. Si evidenziano tentativi di migliorare il matching tra aziende e alunni attraverso azioni composite e coordinate, come accade per "KAOA" nel NRW, che costituisce un importante progetto mirato anche a favorire l'uguaglianza di opportunità per tutti gli studenti. Questa misura comprende una serie di azioni coordinate e standardizzate cui partecipano attori pubblici (il Land, la BA, le scuole), para-pubblici (le Camere), e privati (le aziende).

Anche il rapporto con l'istruzione superiore è un fattore nell'evoluzione del sistema duale, che crea occasioni di partecipazione di qualità al mercato del lavoro in modo sempre più iniquo: le interviste riportano competizioni tra aziende e offerte di corsi di studio sempre più adatti a esigenze specifiche per trattenere i "talenti" (forza-lavoro qualificata) o ottenerne il ritorno dopo l'università. Questo ha anche l'effetto positivo di aumentare le interazioni tra sistema produttivo e HE. Ad essere penalizzati da questi sviluppi sono sempre più gli individui scarsamente qualificati, che devono affrontare barriere sempre più alte di accesso per ottenere un contratto da apprendista.

Capitolo 12. Conclusioni: disallineamento e complementarità nei sistemi di transizione scuola-lavoro di Italia e Germania

12.1. Introduzione

Il nucleo centrale del presente lavoro guarda ai sistemi di transizione scuola-lavoro in Italia e Germania, partendo da una prospettiva di investimento sociale e quindi dal ruolo positivo di coordinamento e promozione del welfare state. L'obiettivo è comprendere quali complementarità istituzionali e sinergie di policy (o mancate tali) derivanti dall'interazione tra sistema educativo, sistema di welfare e mercato del lavoro influiscano sugli esiti delle transizioni scuola-lavoro, operativizzati secondo le dimensioni di partecipazione al mercato del lavoro, occupazione di qualità (dualismi e segmentazione nella partecipazione stessa, viste attraverso tipologie contrattuali e matching tra skills possedute e richieste), uguaglianza di opportunità (rilevanza del background socio-economico nel generare percorsi di esclusione dal mercato del lavoro). Si mira quindi all'individuazione di complementarità basate sull'osservazione empirica (Busemeyer & Iversen, 2012) derivanti dall'interazione tra istituzioni del sistema educativo, del mercato del lavoro, del più ampio sistema di welfare (Hemerijck, 2013; Kazepov & Ranci, 2016).

In questo capitolo i risultati ottenuti e presentati nell'elaborato sono riassunti, per poi proporre un'interpretazione di sintesi attraverso la lente dell'investimento sociale, i cui principi sono qui utilizzati in ottica di *benchmarking* per analizzare il modo in cui l'interazione tra istituzioni e settori di policy all'interno di differenti configurazioni istituzionali dei sistemi di transizione scuola-lavoro, conducano a determinati esiti sul mercato del lavoro giovanile. Questa prospettiva analitica è in linea con gli attuali sviluppi del dibattito sull'investimento sociale, che va re-direzionandosi dalla necessità di un drastico riorientamento delle politiche di welfare all'aumento di attenzione posta agli effettivi sviluppi nel campo delle politiche sociali, alle condizioni contestuali e all'impatto di politiche coerenti con il paradigma SI.

Nel primo paragrafo sono riportate le principali evidenze empiriche raccolte sui profili di spesa sociale dei paesi considerati, e sulle relative caratteristiche dei mercati del lavoro giovanile e degli input/output del sistema educativo.

Nel secondo paragrafo ci si concentra invece sulla configurazione istituzionale dei sistemi di transizione di Italia e Germania, evidenziando le rispettive caratteristiche in termini di divisione delle competenze, livelli scalari e attori coinvolti.

Nel terzo paragrafo si propongono alcune considerazioni di sintesi riguardo a complementarità e interazioni sinergiche tra differenti settori di policy (sistema di istruzione e formazione professionale,

mercato del lavoro, sistema di welfare), e ruolo del welfare state nella promozione e coordinamento di politiche di transizione atte allo sviluppo e valorizzazione del capitale umano.

12.2. Evidenze empiriche su spesa sociale e transizioni scuola-lavoro

12.2.1. Dati di spesa

A conferma delle analisi che hanno confutato l'idea di un generalizzato retrenchment del welfare state, l'andamento della spesa sociale dopo il 2000 evidenzia una tendenza alla crescita che ha assunto tuttavia forme e declinazioni molto differenti tra i vari stati europei. Il picco relativo nel periodo si è avuto negli anni immediatamente successivi alla crisi economica, al cui impatto si è inizialmente reagito facendo leva su ammortizzatori sociali tradizionali (Palier, 2013). Dopo il 2010, questo percorso di convergenza cede il passo a una distinzione di percorsi, situazioni e strategie. Italia e Germania mostrano in particolare andamenti opposti, nel primo caso si verifica un aumento della spesa sociale, nel secondo una diminuzione della stessa che ha avuto però inizio già prima della crisi.

La distinzione tra voci di spesa e programmi di policy ha permesso di gettare luce su tali dinamiche. In particolare, la spesa italiana si caratterizza per un deciso sbilanciamento verso la dimensione compensatoria, con ampio ricorso a trasferimenti monetari e forte residualità degli investimenti in servizi. In questo senso, i dati appaiono coerenti con le etichette di heavy transfer (Hemerijck, 2013) o traditional compensatory welfare state (Nikolai, 2012), tendenze estremizzate in seguito all'impatto della crisi. Tracciando un profilo del sistema di welfare italiano in termini di investimento sociale, esso risulta caratterizzato da un livello di spesa generalmente medio-basso rispetto agli altri paesi europei e concentrato su politiche di carattere passivo-compensatorio, che intervengono cioè ex-post per riparare alle difficoltà causate da rischi quali disoccupazione o anzianità. Solo in parte questo può essere attribuito a precise strategie di investimento, quanto piuttosto a una più complessa interazione tra welfare, mercato del lavoro e sistema educativo (Kazepov & Ranci, 2016). Guardando alla spesa in politiche del lavoro infatti, il progressivo peggioramento delle condizioni occupazionali generali ha trainato l'aumento delle risorse indirizzate verso politiche del lavoro passive (sostegno al reddito, sussidi di disoccupazione, prepensionamento e pensioni), mentre le politiche attive finalizzate allo sviluppo del capitale umano e reinserimento nel mercato del lavoro hanno continuato ad occupare una posizione estremamente marginale. Anche il sistema educativo risulta penalizzato in termini di volume di investimento, dal momento che si caratterizza per livelli di spesa generalmente bassi in prospettiva comparata, soprattutto nei settori che costituiscono canali di collegamento tra educazione e mercato del lavoro, ovvero istruzione secondaria superiore e terziaria.

Per quanto riguarda la Germania, l'andamento decrescente della spesa sociale negli ultimi anni mostra una composizione ambigua: il calo di risorse nei trasferimenti in denaro non è pienamente

compensato dalla crescita di investimenti in servizi (non sanitari), rispetto ai quali il paese tedesco evidenzia un livello di spesa medio, ma inferiore anche ad altri paesi continentali quali Francia o Belgio, che non appare in linea con i connotati del welfare state service oriented propugnato dai sostenitori dell'investimento sociale. Si nota dunque dai dati di spesa una certa ambivalenza tra il calo degli strumenti tradizionali di protezione sociale (e quindi riduzione del ruolo dello stato) e un aumento non così netto della dimensione capacitante delle social policies. Nelle politiche del lavoro, la diminuzione delle risorse investite ha riguardato soprattutto gli strumenti passivi di sostegno al reddito, per via di un effetto congiunto di riforme e miglioramento delle condizioni economico-occupazionali, mentre la spesa in misure attive si è mantenuta su livelli medi o medio-alti nel confronto internazionale. In ambito educativo invece il livello di spesa risulta sostanzialmente medio e rivolto maggiormente ai settori secondario e terziario, ma medio-alto considerando la spesa per studente, ovvero le risorse investite rispetto alla dimensione del sistema educativo. Il profilo della Germania tracciato a partire dai dati di spesa mostra dunque i tratti di un ibrido con caratteristiche più vicine a un modello socialdemocratico di investimento sociale (aumento delle risorse investite in politiche investment-related), ed altre più prossime a un modello liberale (riduzione delle risorse a protezione di rischi sociali tradizionali, da leggersi tuttavia anche alla luce delle mutate condizioni economiche ed occupazionali).

L'analisi della composizione della spesa sociale ha rappresentato un punto di partenza per l'analisi effettuata, dal momento che poco dice (anche per via delle difficoltà metodologiche insite nel comparare strutture istituzionali differenti) sull'effettiva capacità di coordinamento esercitata dal welfare state nel favorire sinergie tra sistema educativo e mercato del lavoro. Come ricordato ad esempio dall'OECD (2015) rispetto ai sistemi educativi, il volume di investimento spiega solo una quota parziale degli esiti in termini di qualità di conoscenze e skills sviluppate. Questa considerazione riporta l'attenzione sulla struttura istituzionale e sul design delle politiche dei sistemi di transizione scuola-lavoro in Italia e in Germania, per comprendere come le risorse investite si inseriscano nelle relative configurazioni istituzionali (a loro volta radicate in condizioni economico-sociali e culturali di carattere contestuale), influenzando in questo modo sulla costellazione limiti e opportunità in cui l'individuo si ritrova ad agire nel passaggio dall'educazione al mondo del lavoro.

12.2.2. Mercati del lavoro giovanile

Guardando agli esiti di tali transizioni sulla base dei dati empirici disponibili, i giovani tedeschi appaiono in una situazione decisamente più favorevole e vicina alle caratteristiche di benchmarking fissate dall'investimento sociale di alta partecipazione al mercato del lavoro in occupazioni di qualità. Viceversa, la partecipazione dei giovani italiani al mercato del lavoro appare difficoltosa e scarsamente qualificata, o comunque disallineata rispetto al contesto di riferimento. Queste osservazioni vanno

tuttavia iscritte nelle più ampie caratteristiche dei rispettivi mercati del lavoro. Il mercato del lavoro italiano presenta marcate linee di dualizzazione o segmentazione che percorrono dimensioni di stratificazione di genere, territoriale (nel nord si concentra la metà dell'occupazione totale), dimensione di impresa ed età. Le forti differenze territoriali in particolare rappresentano un tratto caratteristico del paese, contribuendo ad innalzare il livello delle disuguaglianze (come mostrato ad esempio dall'indice di concentrazione Gini per i redditi). La transizione postindustriale non ha sostituito la forte rilevanza della manifattura a carattere prevalentemente micro imprenditoriale (95% di piccole imprese e 0,6% di grandi imprese), dando vita a un sistema produttivo a bassa intensità di skills e scarsa propensione all'innovazione, che richiede quindi una manodopera generalmente poco qualificata. Da ciò deriva una produttività bassa e stagnante da almeno vent'anni (Comito *et al.*, 2014). L'impatto della crisi ha avuto quindi luogo su un mercato del lavoro fortemente segmentato, ed ha interessato in modi differenti i vari sottogruppi della popolazione. La diminuzione del GDP si è accompagnata a un aumento dei tassi di disoccupazione (inizialmente contenuto poichè scaricato sulle posizioni flessibili facendo al contempo ampio ricorso a strumenti tradizionali di sostegno al reddito quali le CIG), al calo del numero degli occupati ma anche alla progressiva dequalificazione della struttura occupazionale (Fellini, 2015). Dopo il 2011 la crisi è entrata in una fase recessiva, con relativo peggioramento delle condizioni dei gruppi più vulnerabili, tra cui i giovani, e aumento del divario tra Nord e Sud del paese.

Anche la Germania è un paese a forte impronta manifatturiera, ma a differenza dell'Italia il sistema economico-produttivo è costituito da imprese di dimensioni generalmente maggiori (3% di grandi imprese rispetto a una media europea di 1,2%) e da un'alta capacità e volontà di investimento in competenze e innovazione: recentemente, la Commissione Europea (2015) ha identificato nel paese tedesco uno dei leader europei proprio in termini di propensione all'innovazione.

Dal 2005 la Germania ha visto una diminuzione della disoccupazione e corrispondente aumento dell'occupazione, nonché una tendenziale stabilità del volume di lavoro (dato da forza-lavoro in diminuzione, aumento degli occupati, diminuzione delle ore lavorate per occupato). L'esplosione della crisi ha determinato un forte calo del GDP, ma ha avuto un impatto minimo sulla disoccupazione ed ha in parte contribuito ad appianare le differenze tra stati dell'Est e dell'Ovest, colpendo maggiormente la produzione dei secondi. Dopo il 2009, il tasso di disoccupazione ha ripreso a calare e il numero degli occupati ad aumentare. Questa performance è stata spiegata in base al concorso di fattori demografici (calo della forza-lavoro), di opportunità economiche (domanda di prodotti nei paesi in via di sviluppo), di riforma del mercato del lavoro (riforme Hartz tra 2003 e 2005) e di rilevanza di assetti istituzionali tradizionali (tra cui il sistema duale) (Knuth, 2015a; Cahuc *et al.*, 2013).

Entrambi i paesi presentano una contrazione delle coorti più giovani (con una certa ripresa nel numero dei 15-19enni per l'Italia negli ultimi anni). In Germania questo ha contribuito a far sì che l'aumento occupazionale registrato soprattutto per i lavoratori anziani non avesse ripercussioni

negative sulla popolazione giovanile, generando anzi preoccupazioni per una mancanza di offerta di lavoro qualificata (*skills shortage*) negli anni futuri. La maggiore integrazione e la condizione relativamente favorevole e di *insiders* sul mercato del lavoro tedesco delle fasce giovanili è evidenziata dai bassi tassi di disoccupazione e NEET, e da distanze ridotte rispetto alla popolazione adulta. In Italia invece, i giovani sono un gruppo di *outsider* sul mercato del lavoro: non hanno beneficiato delle dinamiche occupazionali positive registrate prima della crisi (in questo periodo l'occupazione giovanile cresce in modo molto limitato, e la disoccupazione diminuisce soprattutto per l'aumento della scolarizzazione: si veda Barbieri, 2009; Reyneri & Pintaldi, 2014) e hanno subito fortemente l'impatto della crisi (Sergi & Kazepov, 2014).

Gli alti tassi di disoccupazione e NEET, l'aumento della disoccupazione giovanile di lungo periodo e la penalizzazione relativa rispetto ai lavoratori adulti sono indizi delle crescenti difficoltà di ingresso nel mercato del lavoro italiano confermati anche dagli indicatori su tassi di occupazione e flessibilità. Sia l'Italia che la Germania sono stati interessati da un processo di flessibilizzazione ai margini della forza lavoro che ne ha interessato anche le quote più giovani, tuttavia l'aumento dei lavori temporanei o instabili tra i giovani italiani è stato più rapido e concentrato nel tempo, con alte quote di lavoro temporaneo involontario per mancanza di alternative. Il fatto che il peso della crisi sia stato inizialmente scaricato sulle posizioni instabili ha fatto sì che siano stati soprattutto i giovani, coinvolti in un aumento del turnover tra posizioni instabili con alto rischio di precarizzazione, a subirne i costi economici (Eichhorst & Neder, 2014; Berton *et al.*, 2009). In generale, si ha dunque un bacino di offerta di lavoro che va restringendosi ma è sempre più colpito dal rischio di disoccupazione, in un mercato occupazionale che ha visto un'erosione della componente giovanile (CNEL, 2014) e caratterizzato da bassa produttività, qualificazione, e capacità di creare impiego (Fellini, 2015). In Germania, il binomio giovani-flessibilità va declinato diversamente: le percentuali di lavoro temporaneo giovanile sono più basse, mentre molto alto è il numero di chi è impegnato in lavori atipici perché ancora inserito in percorsi educativi. Le difficoltà di ingresso nel mercato del lavoro sono minori anche per via di nessi istituzionali tra educazione e mercato del lavoro, la cui importanza è suggeriti da dati e letteratura (Knuth, 2015b): infatti un'ampia quota del lavoro temporaneo giovanile è dovuto al sistema duale di apprendistato, che consente tendenzialmente un canale di ingresso tra gli *insiders* della forza lavoro tedesca.

12.2.3. *Input e output dei sistemi educativi*

L'analisi di indicatori relativi a input e soprattutto output del sistema educativo consentono poi di soffermarsi sulla differente distribuzione dei livelli di istruzione e qualificazione in Italia e Germania e il ruolo di questi nel tracciare la via che l'individuo percorrerà nel mondo dell'occupazione. Gli esiti dei percorsi di formazione sono stati analizzati nell'ottica della transizione verso il mercato del lavoro, a

partire dalla doppia dimensione di competitività e giustizia sociale propugnata dall'investimento sociale. In termini di partecipazione e esiti dei percorsi educativi, l'Italia manifesta i segni di una rincorsa incompleta agli standard di scolarizzazione dei paesi avanzati (Gavosto, 2014): i tassi di partecipazione sono cresciuti intensamente negli ultimi anni ma restano bassi in prospettiva comparata europea. A destare preoccupazione è innanzitutto l'alto numero di low-achievers senza un titolo di studio secondario superiore, questione critica ai fini dell'inclusione in un mercato del lavoro postindustriale, che crescentemente richiede il possesso di qualifiche educative (Esping-Andersen, 1998). Da segnalare anche la lunghezza dei percorsi universitari, con relativa debolezza dei percorsi triennali, evidenziato dalla differenza particolarmente bassa tra tassi complessivi di conferimento dei titoli di studio di HE e tassi di laurea di secondo livello (Commissione Europea, 2013a). In Germania, i tassi di partecipazione al sistema educativo sono inferiori alla media europea guardando a tutta la popolazione, ma ben più alti se si guarda alla popolazione 15-34. Questo segno di scolarizzazione recente deriva dall'interazione tra una componente stabile, ovvero l'ampia partecipazione all'istruzione secondaria (con alti tassi di conseguimento di una qualifica secondaria in prospettiva comparata); e dal recente aumento di iscrizioni all'HE, non ancora tradottosi in un compiuto sviluppo del settore in termini di percentuali di conseguimento di titoli terziari.

Le tendenze comuni riscontrate dalla letteratura (come ad esempio il passaggio alla società postindustriale) trovano declinazioni specifiche nelle configurazioni istituzionali che strutturano l'interazione tra sistema educativo e mercato del lavoro. In Italia, la domanda di lavoro espressa dal mercato è, come abbiamo visto, piuttosto dequalificata, elemento che porta a ipotizzare l'esistenza di sacche di esclusione o critiche più ampie rispetto a quelle costituite dai dispersi senza titolo di studio. Il rendimento assoluto dei titoli di studio sul mercato del lavoro è basso in termini comparati sebbene, in termini relativi, il vantaggio dei più educati continui a persistere, anche se si esplica nel giro di alcuni anni, per via di transizioni piuttosto lunghe (Fullin & Reyneri, 2015). Ciò è dovuto al fatto che gli esiti occupazionali sono peggiorati per tutti i livelli educativi ma il deterioramento è stato più forte per i meno educati, che peraltro subiscono un effetto di sostituzione dovuto alla concorrenza dei più istruiti anche per lavori mediamente qualificati, visti gli alti tassi di overeducation del mercato del lavoro italiano (Ballarino, 2015c; Istat, 2016). In generale, i dati disponibili sulle transizioni scuola-lavoro riportano i tratti di un equilibrio schiacciato verso il basso, con scarsa occupazione tendenzialmente dequalificata e lunghi tempi di transizione aggravati dai labili legami istituzionali tra educazione e lavoro. I tassi di occupazione a un anno del conseguimento della qualifica secondaria o terziaria sono estremamente bassi in ottica comparata, a 3 anni aumentano considerevolmente pur restando ben al di sotto delle medie europee. Il contrasto con la Germania in questo senso è stridente: le transizioni scuola-lavoro tedesche infatti si caratterizzano per alti tassi di occupazione, soprattutto, cifra caratterizzante il sistema scuola-lavoro, per coloro i quali hanno ottenuto una qualifica di livello secondario superiore. L'accesso al mercato del lavoro risulta maggiormente connesso alle qualifiche

educative conseguite (Bosch, 2010). Ne deriva l'esistenza di sottogruppi a forte rischio di esclusione, costituiti da coloro i quali non ottengono almeno un titolo di studio secondario superiore, per cui il rischio di disoccupazione sale notevolmente: all'interno della popolazione NEET tedesca, 1 individuo su due è un low-achiever senza qualifica secondaria superiore.

Il sistema di transizione scuola-lavoro italiano presenta invece debolezze a più livelli: labili connessioni tra sistema educativo e mercato del lavoro (che approfondiremo nei paragrafi successivi) fanno sì che a rischio di esclusione non si trovino soltanto i low-achievers, ma anche una quota significativa di laureati e diplomati. Questi ultimi, in particolare, costituiscono oltre il 50% del totale dei giovani italiani inoccupati e non inseriti in percorsi educativi o formativi.

Altri dati comparabili tra i due paesi consentono di gettare ulteriore luce sulle complementarità tra ambiti istituzionali nei sistemi di transizione dall'educazione al mercato del lavoro. In particolare, in Germania il percorso educativo risulta integrato con la partecipazione al mercato del lavoro già in fase di svolgimento, vista l'alta partecipazione di studenti a programmi duali che alternano educazione e lavoro e l'alta intensità della corrispondente attività lavorativa. Nel caso dell'Italia, i dati mostrano invece una forma netta di separazione e disallineamento, dal momento che la partecipazione di studenti ad attività lavorative risulta estremamente bassa e solitamente poco intensa.

Entrambi i paesi, infine, sono caratterizzati da un'ineguale distribuzione delle opportunità all'interno del sistema educativo. I dati PISA (OECD, 2013) mostrano come in Germania il background socio-economico abbia ancora, nonostante i recenti miglioramenti, una forte influenza sulle performance scolastiche e sui successivi esiti occupazionali (Protsch & Solga, 2015). Vi è un'ampia variabilità nelle skills conseguite tra top e low performers e anche una rilevante differenza tra i vari Länder. Si tratta di evidenze che suggeriscono la rilevanza di fattori istituzionali quali l'organizzazione federale e la competenza statale in materia di educazione, nonché l'esistenza di un mercato del lavoro fortemente strutturato e regolato, ai cui bisogni risponde un sistema educativo che implica la precoce suddivisione in percorsi degli alunni (*early tracking*). Per quanto riguarda l'Italia, i miglioramenti registrati in termini di equità del sistema educativo dai dati PISA nascondono in realtà alcuni elementi di negatività. In primo luogo, sono influenzati dalla scarsa qualità complessiva del sistema (basse prestazioni a livello di top performers); in secondo luogo, i dati evidenziano una forte segmentazione regionale che ripropone la separazione tra Nord e Sud del paese. Infine, le disuguaglianze di opportunità seguono meccanismi di selezione informale successivi e differenti rispetto alla divisione in tracks che avviene in Germania, che si sostanziano empiricamente con gli alti tassi di espulsione precoce dal sistema educativo secondario e terziario (Barone & Ruggera, 2015).

Le tendenze empiriche rilevate sono state poi indagate nei loro determinanti e connessioni istituzionali nella seconda sezione dell'elaborato, in cui le complementarità tra sistema educativo, mercato del lavoro e sistema di welfare sono analizzate ponendo attenzione alle rispettive

configurazioni istituzionali, alla distribuzione delle competenze e responsabilità tra attori coinvolti nelle transizioni scuola-lavoro, al ruolo esercitato dal welfare state nel coordinare tali interazioni.

12.3. Configurazioni istituzionali a confronto

12.3.1. Sistemi educativi

L'analisi dei sistemi di Italia e Germania si è concentrata sui canali che forniscono competenze e conoscenze finalizzate al successivo passaggio al mercato del lavoro, ovvero il sistema VET di formazione professionale e il sistema di istruzione superiore, che costituiscono lo skill system di un sistema di welfare e rappresentano il nucleo centrale di una strategia di investimento sociale (sviluppo di capitale umano, partecipazione al mercato del lavoro tramite occupazione di qualità, crescita economica e inclusione sociale).

I due paesi evidenziano innanzitutto una differente distribuzione della costellazione di responsabilità relative al sistema educativo. In Germania la Costituzione attribuisce ai Länder la sovranità nelle politiche educative e culturali, e quindi la competenza decisionale e di finanziamento in relazione al sistema scolastico e in parte, come vedremo, per quello HE. I Länder tuttavia esprimono anche uno sforzo di auto-coordinamento attraverso istituzioni per il raggiungimento di standard qualitativi comuni (*Kulturministerkonferenz*). Fa eccezione il sistema duale, la cui parte preminente (formazione sul posto di lavoro) è sottoposta a standard ed appositi organismi federali (BIBB). L'Italia presenta invece una struttura più centralizzata, laddove il Miur e i relativi uffici dislocati territorialmente sono responsabili del sistema di istruzione e formazione professionale. Nel tempo si è tuttavia verificata una certa tendenza alla decentralizzazione, che ha visto un aumento di autonomia per istituti scolastici e universitari e l'emersione del ruolo delle regioni, che hanno competenza concorrente rispetto allo Stato centrale in materia di istruzione e competenza esclusiva in materia di formazione professionale.

La struttura del sistema educativo tedesco si caratterizza per la precoce separazione in percorsi e tipi di scuole che consentono differenti carriere educative (*early tracking*), poiché conducono a specifici certificati e qualifiche. Ciò avviene a partire dall'istruzione secondaria inferiore, che si divide tradizionalmente in due rami principalmente prevocational ed in un ramo generalista di preparazione all'HE. Recentemente, si segnalano numerose iniziative atte a posporre la scelta del percorso da parte dello studente, o a rendere tale scelta meno dipendente dalle aspettative familiari (rafforzamento del ruolo degli insegnanti, istituzione di un anno di orientamento comune per tutti gli alunni, diffusione di istituti comprensivi). Tuttavia queste esperienze si diffondono lentamente e con diversi gradi di intensità, attraverso i meccanismi di coordinamento dei Länder. Coerentemente, nel sistema secondario superiore, si ha la continuazione dell'educazione generalista oppure la prosecuzione degli studi nel sistema di formazione professionale iniziale, tripartito in sistema duale, scuole professionali

full-time e sistema di transizione. Il sistema duale costituisce la destinazione della maggioranza delle giovani coorti tedesche, comporta la stipula di un contratto di apprendistato e l'erogazione di una formazione duale (in scuole professionali part-time e sul luogo di lavoro) finalizzata al rilascio di una qualifica per lo svolgimento di occupazioni tecnicamente qualificate. Il regime di gestione di tale sistema è a responsabilità condivisa e comporta la cooperazione tra le parti sociali, il ruolo di supervisione e controllo delle Camere di commercio, dell'industria e dell'artigianato, il coordinamento federale che garantisce l'esistenza di procedure e standard qualitativi comuni in tutto il paese. Le scuole professionali full-time riguardano occupazioni generalmente differenti (insegnanti d'asilo, infermieri) e pur rilasciando qualifiche riconosciute in tutta la Germania, risentono di una maggior differenziazione data dalla responsabilità principale dei Länder. Infine il sistema di transizione costituisce un insieme di misure differenziate e non qualificanti, al confine tra formazione e politiche attive, generalmente dirette ad aumentare la *trainability* di coloro i quali non riescono ad entrare nel sistema duale. A lungo, i sistemi VET e HE sono stati nettamente separati, per cui le possibilità di passaggio dalla formazione professionale a quella universitaria erano molto ridotte: gli sviluppi attuali vedono tuttavia un aumento di opportunità attraverso l'erogazione di certificati validi per l'accesso all'HE, la frequenza di corsi in apposite istituzioni, la creazione di percorsi ibridi tra formazione duale e istruzione superiore.

In Italia la divisione in percorsi educativi avviene più tardi, con l'ingresso nell'istruzione secondaria superiore, che anche in questo caso assume una struttura tripartita in un filone generalista, uno di formazione professionalizzante facente parte del sistema scolastico nazionale, uno di formazione professionalizzante gestito dalle regioni (IeFP, corsi triennali e quadriennali). A differenza di quanto accade in Germania, entrambi i filoni nazionali consentono l'accesso al livello terziario, mentre per l'IeFP regionale è necessaria la frequenza di un anno aggiuntivo di corsi.

Il sistema scolastico italiano è caratterizzato dunque da un più alto grado di standardizzazione e centralizzazione, che è tuttavia minato da decentralizzazione delle responsabilità (ruolo delle regioni, autonomia scuole) e risente della segmentazione che caratterizza il paese (in primi il divario Nord-Sud). In Germania vi è generalmente una maggiore frammentazione dovuta alla sovranità dei Länder in ambito educativo, temperata solo in parte dall'auto-coordinamento di questi, ma ciò vale solo in minima parte per il vero motore del sistema di istruzione e formazione, ovvero l'apprendistato duale, che presenta un regime di responsabilità condivisa all'interno di un forte framework federale. In termini di stratificazione, in Italia il tracking avviene più tardi, mentre in Germania le varie riforme di policy realizzate negli ultimi anni non hanno mai condotto a un'effettiva riconfigurazione istituzionale del sistema di istruzione.

12.3.2. La formazione professionale

Tratto caratterizzante del sistema tedesco è l'orientamento occupazionale del sistema VET, che sviluppa legami forti con il mercato del lavoro soprattutto attraverso l'apprendistato (diffusissimo tra i giovani studenti), e in misura minore negli istituti professionali (comunque orientati a formare operatori professionisti attraverso l'ampio ricorso a tirocini o *Praktika*). L'apprendistato continua a costituire il principale percorso di ingresso nel mercato del lavoro, attraverso qualifiche di livello intermedio tra il low-skilled senza titolo di studio e l'istruzione terziaria. Il sistema VET rappresenta il punto focale dell'equilibrio high-skilled tipico del *Modell Deutschland*, in virtù delle complementarità tra istruzione duale con protagonismo della formazione *work-based*; capitale paziente disposto a investire nella formazione di apprendisti; cooperazione delle parti sociali e corpi intermedi per la gestione e supervisione del sistema; presenza di un framework normativo comune e di standard di riferimento garantiti dallo stato e validi in tutto il paese. Questa forma di istruzione porta con sé un potenziale di investimento sociale elevato vista la stretta connessione tra istruzione e vocazione professionale finalizzata alla partecipazione al mercato del lavoro in occupazioni di qualità. Il suo carattere specifico è stato oggetto di critiche in quanto inadatto alle necessità di formazione più agile e flessibile che caratterizzerebbero la società postindustriale. Eppure, la complessità istituzionale del sistema duale comprende meccanismi di policy che ne hanno consentito una almeno parziale revitalizzazione e sopravvivenza in periodi di difficoltà (ad esempio dopo la riunificazione o durante la crisi economica): questi riguardano il procedimento di riforma dei regolamenti formativi, la negoziazione tra le parti sociali (come gli accordi sulle quote di apprendisti da assumere in diversi settori produttivi durante la crisi economica), la divisione del lavoro tra grandi imprese (disposte a investire sul lungo periodo e generalmente ad assumere l'apprendista) e piccole imprese (più interessate a disporre di una forza-lavoro flessibile a costi non elevati, non necessariamente in vista di un'assunzione) (Bosch, 2010, 2015a; Bussemeyer & Trampusch, 2012).

A tali meccanismi si oppongono tuttavia anche spinte di segno opposto, che contribuiscono all'erosione di alcune centrali istituzioni duali o allo *squeezing* di tale sistema, schiacciato da spinte contrapposte. Secondo Bussemeyer & Trampusch (2013) alcuni interventi di riforma (quali l'introduzione di qualifiche brevi, ottenibili dopo due anni di apprendistato) sono il risultato di una liberalizzazione e flessibilizzazione del sistema, con conseguente predominio di interessi privati di breve periodo. Inoltre, a queste pressioni "interne" si aggiunge una duplice pressione "esterna", dall'alto e dal basso. In primo luogo, l'evoluzione del nesso VET-HE nello skill system tedesco vede un forte aumento dell'attrattività dell'istruzione superiore che, in aggiunta alla contrazione demografica della popolazione giovanile, restringe il bacino potenziale di forza-lavoro per le aziende. L'evoluzione della zona grigia dell'istruzione terziaria professionalizzante e degli studi ibridi sono tra i risultati di tali cambiamenti. In secondo luogo, l'upgrading della domanda di lavoro in un'ottica di accresciuta

competitività economica tende ad alzare le barriere di ingresso al sistema duale: le aziende tendono cioè a selezionare individui con qualifiche di istruzione secondaria inferiore intermedie o elevate (*Gymnasium* e *Realschule*), mentre per i low-skilled e low-achiever (*Hauptschule* o individui senza titoli di studio) si alza il rischio di esclusione dal sistema, cosa che aumenta fortemente le difficoltà di ingresso nel mercato del lavoro.

Dai cambiamenti che hanno interessato il sistema di transizione tedesco, è scaturito un nuovo equilibrio in parte instabile tra sistema duale, mercato del lavoro e vari livelli del sistema educativo, generando rischi di esclusione inediti per gli individui scarsamente qualificati (Solga *et al.*, 2014). Da quanto detto risulta anche evidente come le potenzialità di investimento sociale del VET tedesco siano minate dal crescente focus sulla competitività economica, rispetto a cui la dimensione dell'inclusione e dell'uguaglianza dell'opportunità sembrano assumere un ruolo secondario. In Germania la dispersione scolastica rappresenta una giuntura particolarmente critica, soprattutto per via delle difficoltà incontrate da coloro i quali non riescono ad ottenere un contratto di apprendistato (si ricorda che sono le aziende a decidere chi selezionare e assumere): non esiste infatti un diritto oggettivo in tal senso, nonostante gli impegni ed iniziative di promozione degli attori coinvolti siano diretti a far sì che ogni giovane che lo richiede possa trovare un posto nel sistema duale. In questo senso, le misure del sistema di transizione appaiono però scarsamente integrate a livello federale, con ampia variabilità in termini di responsabilità, attuazione e ed efficacia. Né d'altronde, lo ricordiamo, esiste una compiuta alternativa school-based per le stesse professioni (come accade ad esempio in Danimarca).

In Italia la specificità vocational del sistema secondario è molto bassa, vista la scarsa diffusione di esperienze in alternanza e la marginalità dell'apprendistato formativo; e la posizione dominante dei licei sia in termini di iscrizioni sia in termini di contenuti trasmessi durante la formazione (liceizzazione di istituti tecnici e professionali). Abbiamo quindi un sistema di transizione che si caratterizza per i deboli legami tra filiere produttive e formative, con un sistema scolastico dal dualismo sbilanciato a favore della filiera generalista. Il processo di riforma non ha portato all'istituzione di un unico filone di formazione professionale, ma ha affiancato l'IeFP alla formazione professionale degli istituti tecnici e professionali, svuotando inoltre quest'ultima di contenuti tecnico-pratici (liceizzazione) (Ballarino & Checchi, 2013). Ne è risultato un aumento della segmentazione istituzionale, aggravata dai cronici divari territoriali che caratterizzano il paese. Inoltre la formazione professionale regionale soffre di una forte differenziazione tra contesti locali ed è spesso vista come una formazione di "seconda opportunità" per chi è a forte rischio di dispersione, più che come canale formativo autonomo per la formazione di forza lavoro mediamente qualificata: il rischio è che ciò avvenga soprattutto in zone meno sviluppate, configurando quindi una sorta di *Matthew effect* che penalizzerebbe i giovani delle regioni meridionali. L'applicazione di una politica di SI (formazione professionale ancorata al contesto locale) ha finito quindi, in assenza di un ruolo forte di coordinamento statale, col generare un ulteriore aumento delle disuguaglianze. La separazione tra

scuole e aziende, che costituisce una dimensione di debolezza tradizionale della formazione professionale italiana, si evidenzia anche nella marginalità dell'apprendistato formativo di I e III livello rispetto a quello più marcatamente aziendalistico di II livello (Di Monaco & Pilutti, 2012), scarsamente integrato con il sistema di istruzione e formazione (Tiraboschi & Massagli, 2015).

Due recenti interventi normativi hanno toccato questi gangli critici del sistema di transizione scuola-lavoro, manifestando un tentativo di promozione di strumenti di investimento sociale, nell'ottica dell'aumento della collaborazione tra imprese e istituzioni formative. Il Jobs Act ha utilizzato la leva dell'incentivo economico (abbassamento del costo del lavoro dell'apprendista) per promuovere l'apprendistato formativo. Il tentativo è quello di riprendere il modello del sistema duale tedesco, sottovalutandone ampiamente la complessità (gestione cooperativa derivante dalla tradizione corporativa, ruolo di controllo e supervisione dei corpi intermedi quali le Camere, presenza di standard validi in tutto il paese) e il ruolo all'interno di un sistema di istituzioni ad alto grado di complementarità. Inoltre, lo stesso sistema duale non costituisce un elemento fisso, ma è in continua ricerca di equilibrio e adattamento, come ampiamente documentato.

Il secondo intervento riguarda proprio l'obbligatorietà dell'alternanza scuola-lavoro, con il fine di introdurre un'educazione duale nell'istruzione secondaria superiore (principalmente nel sistema VET nazionale e regionale) e quindi migliorare i collegamenti tra scuole e aziende. In questo caso, le principali difficoltà sembrano essere di carattere organizzativo, tra cui il ruolo delle scuole e la parziale sovrapposizione tra schemi di alternanza e apprendistato. La logica fondante del sistema di istruzione resta ancorata al ruolo centrale della scuola, e sarebbe quindi più corretto parlare di educazione duale ma non di sistema duale, dal momento che l'apprendistato tedesco prevede l'utilizzo del contratto di apprendistato e quindi del doppio status lavoratore-studente, insieme al prevalere della formazione work-based. Il risultato è quindi una riproposizione in forma potenziata (in termini di esperienza professionale) degli schemi di alternanza precedentemente introdotti, che si avvicina più alle scuole professionali full-time tedesche (dove si fa ampio uso degli stage o *Praktika*) che al sistema duale, visto anche il ruolo attualmente marginale giocato dall'apprendistato di I livello. Si può concludere, su questo punto, che le riforme del sistema di transizione non abbiano rappresentato una ristrutturazione della configurazione istituzionale, poichè esso resta centrato sul ruolo della scuola nella formazione professionale. Gli sviluppi tracciati segnano tuttavia un parziale recupero del disallineamento tra sistema educativo e mercato del lavoro, la cui effettiva influenza sulle transizioni scuola-lavoro potrà essere valutata solo negli anni a venire.

12.3.3. L'istruzione superiore

Per quanto riguarda i sistemi HE, entrambi i paesi appartengono al cosiddetto modello continentale, laddove gli attori più rilevanti sono lo stato e la corporazione degli accademici, ed entrambi sono stati

interessati dal processo di internazionalizzazione dell'istruzione superiore, che ha visto l'introduzione dei due cicli (bachelor e master) e una tendenza verso l'aumento di autonomia delle università, cui corrisponde il ruolo di guida-orientamento a distanza dello stato (*steering at distance*) (Trivellato & Triventi, 2014). Inoltre, entrambi i paesi sono accomunati da un'espansione tardiva dell'istruzione terziaria. In Germania la crescita dell'HE è stata lenta principalmente a causa della forte concorrenza del sistema VET (Powell & Solga, 2011), con bassi tassi di partecipazione fino alla riunificazione, aumento progressivo ed impennata successiva al 2010.

Il contesto istituzionale federale vede la decentralizzazione di molte attività di gestione dell'HE ai Länder, bilanciata dall'esistenza di istituzioni di coordinamento tra cui soprattutto la Conferenza dei rettori (HRK) e la già citata Conferenza Permanente (KMK), e dal ruolo di coordinamento strategico del sistema esercitato dal Ministero federale in termini di risorse erogate (tra cui le quote di finanziamento straordinario finalizzati alla promozione di un'infrastruttura istituzionale per la ricerca di rilevanza sovra-regionale), secondo un principio di "decentralizzazione coordinata". Ne deriva un sistema piuttosto differenziato, tra aumento della capacità decisionale dei Länder e accresciuta autonomia per le singole istituzioni universitarie.

Un ulteriore tratto caratteristico dell'espansione dell'HE in Germania è il rafforzamento del valore occupazionale dei titoli di studio terziari attraverso lo sviluppo del ramo professionalizzante educativo, spesso a forte specializzazione settoriale e connotazione regionale: il processo di espansione è dunque avvenuto ponendo come priorità la partecipazione al mercato del lavoro (ne sono esempi anche i forti legami tra docenti e mondo professionale nelle università non tradizionali) e la differenziazione strutturale dell'HE. Accanto alle università tradizionali e alle università di scienze applicate, vi sono infatti vie alternative all'istruzione universitaria (Berufsakademie, Fachschulen), sono stati creati ponti di collegamento tra VET e HE, è stato riconosciuto il valore formativo delle qualifiche VET avanzate (ad esempio quella di *Meister*). Inoltre, trasversalmente a tali cambiamenti istituzionali, si diffondono nuove modalità di studio che comprendono al contempo la frequenza a corsi universitari e formazione in azienda. Sono quindi privilegiati i rapporti tra istituzioni educative e mondo del lavoro, attraverso forme spesso ibride e poco standardizzate che riprendono principi di funzionamento del sistema duale, per rispondere a una domanda crescente di lavoro qualificato. In questo processo interviene e si rinnova la vitalità del modello corporativo tedesco, che vede il protagonismo delle parti sociali (soprattutto delle imprese in questo caso). Rilevante è anche il ruolo dell'attore pubblico, nei suoi diversi livelli coinvolti, per fissare e promuovere specifici obiettivi (governo federale), e favorire la creazione di reti e collegamenti radicati nel territorio (Länder).

In Italia la gestione dell'espansione è invece avvenuta senza una differenziazione strutturale dell'HE ma mantenendo la centralità dell'istruzione accademica, con scarsi e discontinui legami con il mondo del lavoro. In particolare, l'implementazione della riforma universitaria dei cicli introdotta dopo il processo di Bologna ha di fatto replicato le difficoltà strutturali del sistema precedente, dal momento

che le lauree triennali (fatta eccezione per casi più o meno isolati) hanno raramente valore occupazionale e professionalizzante tale da consentire un ingresso nel mercato del lavoro (Ballarino, 2015b). Con la promettente ma poco sviluppata eccezione degli ITS, manca ancora un ramo di istruzione terziario a vocazione professionalizzante con corsi ad alto contenuto tecnico-pratico finalizzati all'insegnamento di una professione. Inoltre, si segnala una debolezza dello stato centrale nell'indirizzo e promozione del sistema. Il coinvolgimento delle imprese è generalmente molto basso seppure, anche qui, con una forte eterogeneità tra settori di studio.

Ne risulta un panorama altamente frammentato ma non istituzionalmente differenziato, in cui si conferma ed anzi sembra accentuarsi la separazione tra educazione e lavoro, data da un disallineamento tra un settore terziario unitario e teso verso l'istruzione accademica "alta" (lunghi corsi di studio, ottica di ricerca più che professionalizzante) con legami deboli e frammentati con il mercato del lavoro; e un settore produttivo dominato da imprese piccole che esprime una domanda di lavoro scarsamente qualificata e ricerca l'esperienza professionale più che i titoli di studio. In questa situazione, il welfare state non riesce ad esercitare la funzione di attore di coordinamento verso indirizzi comuni, come evidenziato dagli esiti della riforma dei cicli universitari. Quanto riportato aiuta a spiegare i bassi rendimenti occupazionali dei titoli HE italiani, nonché gli alti livelli di overeducation in ottica comparata.

Viceversa, in Germania i titoli di studio terziari producono alti rendimenti e lo sviluppo del ramo professionalizzante risponde sinergicamente alle caratteristiche di un mercato del lavoro occupazionale che attribuisce ampia rilevanza a qualifiche e certificati formali (Bosch, 2010). Sembra risaltarne un *upgrading* dell'*high-skill equilibrium* tradizionale del modello tedesco, che si realizzava principalmente a livello di qualifiche intermedie, grazie al ruolo del sistema duale di istruzione secondaria superiore (Hall & Soskice, 2001). Tale tendenza si fonda sulla complementarità tra il sistema di HE a vocazione professionalizzante, e la domanda di lavoro altamente qualificata espressa dal sistema produttivo. Il ruolo dell'attore pubblico riguarda la promozione e l'indirizzo di tale interfaccia istituzionalmente differenziata tra HE e mercato del lavoro, ma non ha ancora condotto alla costituzione di un framework regolativo standardizzato in tutto il paese.

12.3.4. Politiche attive e centri per l'impiego

Le politiche del lavoro in Italia sono caratterizzate dall'assenza di lungo periodo di politiche esplicitamente dirette ai giovani e al mercato del lavoro giovanile; così come, nell'ambito delle politiche attive, dalla marginalità degli interventi per la ricollocazione e formazione del disoccupato rispetto agli incentivi alle imprese (Sacchi & Vesan, 2015). Dalla fine degli anni '90 le riforme del mercato del lavoro hanno perseguito un processo di flessibilizzazione ai margini della forza lavoro, facendo sì che soprattutto la popolazione giovanile fosse interessata dall'aumento dei rapporti di

lavoro non-standard. Tuttavia, ciò non ha portato a un aumento dell'occupazione giovanile, al punto che si può concludere che la segmentazione generazionale prima della crisi fosse addirittura aumentata (Fellini, 2015). La flessibilità si è spesso tradotta in alto rischio di precarietà (Berton *et al.*, 2009), principalmente a causa del mancato adeguamento e riforma dei programmi di protezione del reddito del lavoratore contro il rischio di disoccupazione, degli scarsi investimenti in misure di politica attiva, della frammentazione della rete di servizi per l'impiego (Sergi & Kazepov, 2014). Al crescente rischio di esclusione o di inclusione solo via occupazione flessibile (con scarse possibilità di passaggio all'occupazione standard) per alcuni sottogruppi di outsiders, si accompagnava un sistema di protezione dal profilo compensatorio e disegnato sulle caratteristiche dell'occupazione stabile. Questi disallineamenti tra politiche del lavoro hanno contribuito a far sì che la crisi abbia avuto un impatto differenziato sui vari gruppi presenti sul mercato del lavoro, penalizzando maggiormente la popolazione giovanile.

Gli ultimi anni segnano, con uno sfasamento temporale di 10-15 anni che identificava un disallineamento istituzionale (Kazepov, 2009) caratteristico delle politiche del lavoro italiane, un processo di cambiamento strutturale nel sistema di compensazione del reddito, che ha avuto origine dall'ampliamento della platea di potenziali fruitori dei sussidi contro la disoccupazione, con l'introduzione di Aspi e Miniaspi, e poi della Naspi. Per quanto riguarda le politiche attive dirette alle fasce più giovani della popolazione, il programma Garanzia Giovani rappresenta un programma potenzialmente paradigmatico rispetto alla volontà di potenziare il capitale umano e offrire opportunità di integrazione nel mercato del lavoro. La Garanzia, oltre a mirare a un impatto immediato sulla popolazione NEET, si pone come portatrice di una riconfigurazione strutturale di politiche e servizi del lavoro in Italia (Vesan, 2014). La direzione successivamente intrapresa, con l'istituzione di un'Agenzia Nazionale (ANPAL), è quella di una maggior centralizzazione delle politiche del lavoro e di un tentativo di potenziamento del ruolo di coordinamento del livello centrale, anche in risposta alla variabilità riscontrata nei piani operativi regionali di implementazione della YG. Rispetto all'impatto immediato del programma sull'occupazione giovanile (di qualità?), il dibattito appare ancora aperto tra interpretazioni sostanzialmente positive (Isfol, 2016) e posizioni più critiche (Sergi *et al.*, 2016), che sottolineano come l'implementazione e gli esiti delle misure siano inficiati da condizioni strutturali fortemente avverse, quali la debolezza dei PES e la segmentazione territoriale.

Anche la Germania denota, negli anni precedenti la crisi, un simile processo di flessibilizzazione ai margini e aumento dell'occupazione. Tale processo è iniziato prima (fine anni '80), ma ha subito forti accelerazioni soprattutto nei primi anni 2000. In generale le riforme avvenute negli ultimi 15-20 anni hanno influenzato il passaggio da un mercato a media partecipazione ma relativamente egualitario, a una situazione in cui il numero di lavori è aumentato, a prezzo tuttavia di una crescita della segmentazione (Eichhorst & Trobsch, 2014). La riforma Hartz, ha reso più semplice per le imprese ottenere occupazione non-standard a basso costo soprattutto nei settori dei servizi, interagendo con la

più ampia tendenza di erosione della contrattazione collettiva. Come risultato, i datori di lavoro possono utilizzare un “cuscinetto” di manodopera flessibile, aumentandone le dimensioni in momenti positivi e riducendole in quelli negativi, preservando così la preminente configurazione istituzionale *core* costituita dal rapporto lavorativo standard (Knuth, 2015b).

A differenza della situazione italiana, questa riconfigurazione e l’aumento di segmentazione derivante non ha interessato in modo prioritario la fascia giovanile della popolazione. Se i giovani sono maggiormente rappresentati tra i lavoratori atipici, questo è in parte dovuto al ruolo dell’apprendistato (contratto a tempo determinato). Non sembra esserci una sovrapposizione tra lavoratori non-standard (*outsiders*) e giovani, i quali possono continuare peraltro a contare sull’efficacia del sistema duale come ponte verso il settore degli *insiders* o *core workers*, la cui peculiare configurazione istituzionale di cogestione da parte dei corpi intermedi ha avuto un ruolo decisivo nel contenere la disoccupazione giovanile negli anni della crisi economica (Bosch, 2015a). La centralità dell’apprendistato è evidente anche considerando che una sezione delle politiche attive dirette ai giovani è specificamente mirata a tentare di garantire un posto da apprendista a coloro i quali non sono stati selezionati dalle imprese.

Il sistema duale rappresenta quindi il nucleo del sistema di transizione scuola-lavoro tedesco, creando un equilibrio di lunga durata che è tuttavia sottoposto a molteplici spinte e pressioni. Come visto in precedenza infatti, il sistema duale si trova in una fase di schiacciamento, a causa della capacità di attrazione del sistema universitario e delle crescenti aspettative di famiglie e individui, sempre più orientati verso un percorso di studi accademico o comunque di livello terziario. Inoltre, l’*upgrading* della struttura occupazionale tedesca e l’orientamento verso una produzione di qualità e *skill-intensive*, determinano un’accresciuta competitività del sistema duale che si manifesta in barriere di ingresso sempre più elevate. I più penalizzati sono allora gli individui con titoli di studio inferiori, che vedono ridotte le proprie opportunità a un impiego in settori low-skilled e low-wage, quel “cuscinetto” liberalizzato e secondario del mercato del lavoro, oppure al prender parte a una misura di formazione nel sistema di transizione, nella speranza di poter in seguito accedere al sistema duale.

In Germania le riforme Hartz e i centri per l’impiego hanno infatti aumentato la spinta verso la ricollocazione (attivazione) veloce dei disoccupati di breve periodo, mentre la loro efficacia rispetto alla disoccupazione di lungo periodo non appare confermata. Rispetto alle misure per i più giovani, la spinta workfaristica evidenziata in materia di politiche del lavoro (Fleckenstein, 2012) appare meno pronunciata, poiché le misure sono improntate all’aspetto formativo finalizzato all’inserimento: lo stato assume quindi un ruolo capacitante. Tuttavia, l’esistenza di varie tipologie di misure con differente efficacia e non sempre gestite esclusivamente dalla BA (intervengono anche gli istituti professionali in alcuni casi) (Eichhorst *et al.*, 2015), rischia di favorire una certa frammentazione degli interventi.

All'interno del sistema di transizione scuola-lavoro tedesco è dunque sempre più marcata la rilevanza delle logiche di mercato, che interagiscono con le istituzioni educative fornendo effettivamente opportunità di partecipazione di qualità al mercato del lavoro, ma hanno anche effetti negativi sul fronte delle disuguaglianze (Protsch & Solga, 2015).

12.4. Strutture di governance multilivello

Sia in Germania che in Italia, i sistemi di transizione scuola-lavoro presentano una complessa configurazione scalare di governance multilivello che struttura l'interazione tra mercato del lavoro, sistema di istruzione e welfare locale nel quadro nazionale, e comporta un mix di competenze e politiche di livello centrale e sub-nazionale, con il coinvolgimento di attori pubblici e privati. Questo, in ottica di investimento sociale, porta in primo piano il ruolo del welfare state, in quanto attore di coordinamento sull'asse verticale (livelli istituzionali) e orizzontale (attori).

Nel caso italiano, attore centrale nella transizione scuola-lavoro a livello locale è la regione, principalmente per le competenze in materia di politiche del lavoro e formazione professionale, mentre il sistema educativo risulta maggiormente centralizzato, almeno per le politiche di transizione. La competenza dello stato centrale riguarda il sistema educativo (pur con i ricordati aumenti di autonomia di istituti scolastici e universitari), ma con la creazione dell'ANPAL il coordinamento statale si estende anche a politiche attive e servizi per il lavoro. La principale particolarità della regione Veneto e della città di Padova, in cui questi rapporti si intrecciano e si fanno pratiche, è l'esistenza di reti di collaborazioni di attori precedenti su cui si innestano i recenti mutamenti di policy.

In Germania, similmente, l'attore centrale è il Land (in questo caso il Nordrhein-Westfalen) per via delle competenze relative al sistema educativo, ma anche il governo federale per quel che riguarda politiche del lavoro e sistema duale. La città di Bonn si trova così all'intersezione tra strutture complesse di competenze e responsabilità. Il dedalo delle competenze comprende quindi il governo federale, responsabile per le politiche del lavoro attive e passive e per i servizi relative (Bundesagentur), nonché per la formazione interna all'azienda nel sistema duale; i Länder, cui spetta invece l'autonomia in materia di politiche educative (compresa la formazione esterna alle aziende nel sistema duale). A questo quadro occorre aggiungere la partecipazione delle municipalità nel novero dei servizi all'impiego, a causa della particolare configurazione del sistema di politiche passive del lavoro.

Per i motivi riportati, gli studi di casi proposti sulla città di Padova nella regione Veneto e la città di Bonn nel Land NRW hanno posto particolare attenzione proprio al livello regionale (Italia) e di Land (Germania).

Per quanto riguarda Padova, il ruolo della regione assume una posizione di primo piano rispetto alla gestione della YG, un (costoso) investimento che doveva servire da modello e test per un sistema

integrato di politiche attive e servizi per il lavoro e quindi per una ristrutturazione delle transizioni scuola-lavoro. Il tutto, in un'ottica di rete a coordinamento verticale (dallo stato centrale, alle regioni, ai centri per l'impiego) e orizzontale (cooperazione tra operatori pubblici e privati, aziende). Nel Veneto, la regione ha adottato un modello di gestione accentrata attraverso bandi bisettimanali. Inoltre la successiva ristrutturazione del sistema di competenze ha portato l'istituzione regionale a gestire anche i PES provinciali, in attesa dell'operatività dell'agenzia nazionale (i cui effetti non sono ancora rintracciabili). La cooperazione tra servizi pubblico-privati ha visto una sostanziale divisione del lavoro per cui i PES hanno gestito principalmente il carico amministrativo del programma, mentre le agenzie private (per lo più enti di formazione delle associazioni datoriali) hanno avuto un ruolo maggiore nella presentazione di progetti ed erogazione delle misure. Il punto critico riguarda innanzitutto la carenza di personale e risorse dei centri pubblici per l'impiego: oberati dal carico amministrativo, essi non sono in grado di coordinare o gestire direttamente l'erogazione di misure attive. Emerge inoltre la questione del controllo e dell'assenza di relativi standard di qualità degli interventi: alcuni strumenti esistono (delibere regionali, commissione di valutazione dei progetti, database dei PES), ma non all'interno di una chiara soluzione sistemica.

La formulazione del piano di YG implica una rigidità di fondo che non va nella direzione di una compiuta integrazione di sistema educativo e mercato del lavoro, poiché il programma interviene solo ex-post, quando cioè la transizione è fallita e l'individuo è fuori sia dal sistema educativo che dal mercato del lavoro. Il nucleo degli interventi si è concentrato su giovani già in possesso di una qualifica di istruzione secondaria. Per questo motivo, gli esiti relativamente positivi della YG in Veneto sono probabilmente ricollegabili proprio all'esistenza di una domanda di lavoro qualificata e tecnica, espressa da un tessuto produttivo di media (soprattutto diplomati tecnici e professionali) e piccola impresa (soprattutto qualifiche e diplomi di IeFP regionale). Per quanto riguarda i low-skilled, la priorità è stata invece il reinserimento nel percorso formativo, innestatosi su un sistema già rodato di lotta alla dispersione tramite raccordo tra istituti professionali, centri IeFP e supporto dei PES. Per i laureati si sono confermate le difficoltà di matching di profili troppo elevati e a scarsa vocazione professionalizzante rispetto alla configurazione del mercato del lavoro locale. Il quadro è completato, lato domanda, dalla prevalenza di contatti informali e dalla ricerca di esperienza professionale pregressa. Ne risulta un distacco ancora importante tra università e imprese, fatto di differenti linguaggi e aspettative, che solo in tempi recenti si è iniziato a colmare.

Tornando a YG, la misura di politica attiva più utilizzata in Veneto e nel padovano è stato il tirocinio, i cui esiti occupazionali, spesso positivi, vanno però valutati rispetto alla presenza di cospicui incentivi sotto forma di bonus e defiscalizzazioni. Si conferma quindi l'eccessiva rilevanza degli incentivi alle imprese nel panorama delle ALMP in Italia, così come nel contesto regionale e locale. Nelle interviste il tirocinio è descritto come uno strumento ambivalente, la cui qualità deriva dall'unione di una parte formativa e di una concreta opportunità di inserimento/effettiva esperienza professionale. Ad essere

rilanciate sono quindi le tematiche dell'investimento pubblico nell'aspetto formativo e della sostanziale mancanza di adeguati controlli per garantire la qualità dell'intervento ed evitare abusi da parte delle imprese. Anche in questo caso, il ruolo dell'attore pubblico (regione o PES) non risulta sufficientemente sviluppato e istituzionalizzato.

Infine, tocchiamo il tema delle reti e collaborazioni tra attori. Garanzia Giovani, in Veneto e in particolare nel padovano, sembra aver messo (o rimesso?) in moto un sistema locale di transizione grazie a un'immissione di risorse importante ma temporanea. Questo genera dubbi sul possibile proseguimento del solco tracciato, attraverso la compiuta messa a regime di politiche attive del lavoro e servizi per il lavoro decentrati a livello regionale ma coordinati centralmente dall'ANPAL. Nel caso del Veneto e della città di Padova è emersa l'esistenza di alcune precondizioni positive: tradizioni di concertazione e collaborazione tra attori (scuole e uffici scolastici, IeFP, regione, PES, associazioni datoriali e imprese), che prima della crisi avevano dato vita a reti di orientamento finanziate dalla regione. Queste reti sono state revitalizzate dalle risorse della YG e dell'alternanza scuola-lavoro, e rappresentano anche condizioni facilitanti per l'implementazione dei nuovi obblighi di alternanza. I tempi rapidi di implementazione e il forte carico organizzativo attribuito alle scuole rappresentano tuttavia aspetti critici da considerare: perché l'alternanza costituisca la spina dorsale della transizione scuola-lavoro all'italiana, è infatti necessario curare l'aspetto qualitativo di tale metodologia, attraverso la coprogettazione dei principali strumenti connessi. Ancora una volta, l'aspetto qualitativo passa attraverso la cronica debolezza dell'attore pubblico in materia di coordinamento, garanzia e controllo: vista l'assenza di altri attori coinvolti, le scuole vedono aumentati compiti e responsabilità senza un adeguato investimento e risorse umane. Il rischio è quindi quello di esiti insoddisfacenti, legati semplicemente alla fornitura di manodopera gratuita all'impresa senza un'adeguata controparte formativa on-the-job.

Il confronto con il caso tedesco evidenzia immediatamente una forte differenza rispetto ai centri per l'impiego. La Bundesagentur è un'agenzia nazionale ramificata in uffici localizzati, ma è dotata di risorse tali da poter incidere a più livelli sulle transizioni scuola-lavoro. Innanzitutto, già in fase di orientamento nelle scuole, si notano strette collaborazioni con attori statali e locali, per quanto questo assuma forme differenziate, vista la sovranità dei singoli stati in materia scolastico-educativa. Tuttavia, il ruolo della BA diventa preminente in materia di politiche attive. L'agenzia può infatti contare su importanti dotazioni di personale, nonché su risorse da concentrare su un numero relativamente limitato di utenti. Infine, i servizi pubblici occupano una posizione dominante rispetto alle agenzie private. La priorità accordata ai servizi per il lavoro nel sistema di transizione è tale da renderli nucleo di partecipazione al mercato del lavoro e cittadinanza, con l'obiettivo di gestire i mutamenti del lavoro attraverso servizi in grado di garantire standard comuni e interventi personalizzati. Il punto di partenza è legato all'importanza attribuita al capitale umano: si prevede un aumento della domanda di

lavoro medium-high skilled e un conseguente calo di opportunità per i low-skilled, ovvero una distribuzione iniqua della qualità della partecipazione al mercato del lavoro.

Un punto potenzialmente critico riguarda lo stallo istituzionale dato dalla coesistenza di BA e *jobcenter* municipali. Ancora una volta, in questo caso, appare rilevante la capacità di instaurare collaborazioni tra attori per l'istituzione di *one-stop shop* in grado di fornire risposta alla frammentazione delle competenze. Queste modalità di cooperazione tra attori locali per garantire un sostegno ai più giovani, appare coerente con un approccio di SI, ma è anche un elemento innovativo che si diffonde lentamente e a diverse velocità (nella città di Bonn è ancora in una fase sperimentale). Rappresenta comunque un esempio di vitalità degli attori pubblici, per ovviare a criticità istituzionali esistenti a livello federale, che hanno generato uno stallo rispetto cui non si intravedono possibili soluzioni in tempi rapidi (Knuth, 2009).

La città di Bonn e il Land NRW offrono poi un'interessante prospettiva di osservazione di tendenze e dinamiche del sistema di transizione tedesco. Dalle interviste emerge l'aumento di iscritti in percorsi educativi generalisti, nonché il ruolo delle famiglie nello spingere i giovani verso l'istruzione superiore di livello terziario. In concomitanza con il calo demografico, si crea quindi una restrizione della forza-lavoro medium-skilled, cui tradizionalmente il sistema duale ha attinto. Inoltre, le aziende cercano una forza-lavoro più qualificata del passato. L'unione di questi elementi crea un mismatch tra domanda e offerta di apprendisti, particolarmente evidente a Bonn a causa della presenza di una grande e "attraente" università generalista (oltre che di altre istituzioni HE). Il risultato, in termini di esiti delle transizioni, è una quota di giovani che non trovano posto nel sistema duale; e una quota di aziende che preferisce lasciare vacanti i posti di apprendistato che avevano reso disponibili. L'attrazione dell'HE e le alte barriere di ingresso costituiscono importanti elementi di pressione sul sistema duale, che crea occasioni di partecipazione di qualità al mercato del lavoro in modo sempre più iniquo e sbilanciato verso le qualifiche medio-alte: abbiamo infatti documentato l'esistenza di competizioni tra aziende per trattenere i "talenti" (forza-lavoro qualificata) o ottenerne il ritorno dopo l'università.

Concludendo, il sistema duale si trova in una condizione di continuo adattamento rispetto ai mutamenti del lavoro postindustriale, della domanda di lavoro espressa dalle imprese, dell'offerta di lavoro sempre più orientata a un proseguimento degli studi nell'HE. Ciò implica l'esistenza di un panorama diversificato in cui spesso si sottolinea la debolezza della componente scolastica (scarsi finanziamenti e reputazione per le scuole professionali), nonché le differenti strategie intraprese da grandi imprese (che tendono a dotarsi di autonomi centri di formazione) e piccole realtà (che per ovviare all'impossibilità di fornire risorse formative adeguate si impegnano in modo crescente in forme di *Verbundausbildung*). Il problema di inclusione dei low-achievers nel sistema duale e nel mercato del lavoro chiama l'uscita da un'ottica puramente market-driven, dal momento che la scelta degli attori privati penalizza i giovani più deboli, e un intervento diretto dell'attore pubblico. A livello federale, ciò avviene attraverso il sistema di transizione, la cui efficacia è dibattuta e quantomeno

parziale. Nel NRW abbiamo però documentato la diffusione del progetto KAOA per la promozione dell'uguaglianza di opportunità e dell'orientamento già nell'istruzione secondaria. Tale progetto evidenzia il ruolo di promozione e coordinamento dell'attore pubblico, la volontà di fissare standard e fasi strutturate valide per tutta la popolazione di riferimento, la cooperazione tra attori come punto di partenza fondamentale per instaurar buone pratiche che intraprendono poi più ampi processi di istituzionalizzazione.

12.5. Sistemi di transizione scuola-lavoro sotto la lente dell'investimento sociale: disallineamento e complementarità

12.5.1. Il vocational gap del sistema di transizione italiano

Il sistema di transizione scuola-lavoro tedesco e il relativo *national skill system* appare interessato da una tendenza di *upgrading* e accresciuta competitività (alte barriere di ingresso), strutturata intorno all'evoluzione del nesso VET-HE e all'esistenza di una domanda di lavoro *medium-high skilled*: i percorsi di istruzione superiore generano un'attrattività crescente tra gli individui e le rispettive famiglie, mentre le imprese si trovano nella condizione cercare di ottenere manodopera qualificata che non sempre può essere ottenuta attraverso il tradizionale passaggio attraverso il sistema duale. Questo conduce a un'espansione del settore superiore attraverso la differenziazione istituzionale di percorsi educativi e lo sviluppo di varie forme di HE a vocazione professionalizzante. Il riferimento non è solo alle università di scienza applicata; ma anche al riconoscimento del valore educativo dei moduli avanzati di formazione frequentabili nel sistema duale per ottenere la qualifica di *Meister*; così come alla diffusione di istituzioni o corsi di studio ibridi (*Duales Studium*) che riprendono le modalità organizzative del sistema duale a un livello più basso di istituzionalizzazione (Ebner *et al.*, 2013; Graf, 2014). La particolarità di questi percorsi è il ruolo limitato dell'attore statale centrale, e invece la rilevante cooperazione tra istituzioni di HE, Länder e imprese. Si tratta quindi di un adattamento del sistema educativo che assume i connotati dell'investimento sociale, promuovendo lo sviluppo del settore terziario in stretta connessione con il mercato del lavoro. Tali mutamenti sono radicati nel contesto istituzionale di riferimento, poiché sviluppano tratti e principi del sistema VET, in complementarità rispetto alla struttura di un mercato del lavoro occupazionale e alla tradizionale rilevanza dei corpi sociali intermedi nel modello corporativo a economia coordinata.

In Italia l'espansione dell'HE è stata gestita mantenendo la configurazione istituzionale unitaria dominata dall'università, la cui vocazione professionalizzante non è peraltro mai stata pienamente sviluppata in conseguenza del fallimento della riforma dei cicli dell'istruzione superiore. Si ha quindi, in sostanza, un sistema di istruzione superiore, e in generale un sistema di istruzione e formazione, proiettati verso il massimo titolo di studio raggiungibile (la laurea magistrale). A ciò si aggiungono alti

tassi di drop-out e scarso valore occupazionale delle qualifiche intermedie, dovuto ai deboli legami con le imprese e ai processi di accademizzazione che hanno interessato istituti professionali e tecnici. Paradossalmente, questa caratterizzazione dell'offerta risulta ampiamente disallineata rispetto al mercato del lavoro, che esprime una domanda dequalificata, in quanto figlia di un sistema produttivo ancora in buona parte manifatturiero e dominato dalla piccola impresa, scarsamente produttivo e innovativo. In tale contesto, le imprese richiedono una pregressa esperienza professionale che il nostro sistema di transizione scuola-lavoro fornisce solo in minima parte. A questa configurazione si oppongono eccezioni che hanno costruito, a livello di istruzione secondaria superiore o di laurea triennale, connessioni più strette tra scuole e mercati del lavoro locali che esprimono una domanda tecnica mediamente qualificata, nonché l'innovazione rappresentata dagli ITS.

Il basso grado di complementarietà istituzionale, derivante dal disallineamento tra mercato del lavoro e sistema educativo, caratterizza quindi tutti i livelli dell'istruzione in Italia, pur con la presenza di buone pratiche che tuttavia faticano a istituzionalizzarsi e diventare parte della logica del sistema di transizione scuola-lavoro (Raffe, 2008). Questa mancanza riguarda in particolare la debolezza della componente professionalizzante dell'istruzione italiana, che assume i connotati di un *vocational gap* derivante dall'interazione dei seguenti fattori:

- Tradizionale separazione tra cultura e lavoro, momento da dedicare all'istruzione e momento da dedicare all'attività occupazionale (Pattarin, 2013).
- Subordinazione della formazione professionale rispetto all'istruzione generalista-accademica, anche all'interno del sistema VET.
- Scarse interazioni tra attori del sistema educativo e attori del sistema produttivo (ed in particolare ruolo marginale dei sindacati) e assenza di corpi intermedi quali le Camere di commercio, dell'industria e dell'artigianato.
- Dequalificazione, scarsa innovazione e produttività di un sistema produttivo che non valorizza le competenze prodotte dal sistema di istruzione.
- Debolezza dello stato centrale nel promuovere e indirizzare forme di integrazione scuola-lavoro (ciò comprende anche gli scarsi finanziamenti al sistema educativo di livello secondario-terziario).
- Frammentazione territoriale che ripropone il tradizionale divario Nord-Sud del sistema di welfare italiano, ma anche la contrapposizione di esperienze locali positive che tuttavia faticano a diffondersi, generando così un ulteriore aumento delle disuguaglianze secondo i principi del *Matthew effect*.

Le dimensioni del *vocational gap* italiano emergono ai seguenti livelli:

- IeFP regionale: la formazione professionale regionale è ancora scarsamente sviluppata rispetto al filone nazionale. Spesso viene inoltre confinata e percepita come ultima destinazione possibile per individui con difficoltà educative, più che come effettiva

alternativa formativa. Ad ogni modo, le qualifiche rilasciate sono spesso considerate di livello medio-basso e inadatte alla formazione di manodopera tecnicamente qualificata. Nonostante l'IeFP presenti alcune similitudini rispetto al sistema duale tedesco, essa non ha né una diffusione paragonabile né lo stesso riconoscimento di canale formativo per il conseguimento di qualifiche di livello intermedio e *skills* richieste sul mercato del lavoro.

- Istruzione e formazione professionale: tale filone riscuote un'ampia partecipazione ma si è anche riscontrato, nel tempo, uno svuotamento delle caratteristiche professionalizzanti (liceizzazione) e la marginalità di programmi di alternanza scuola-lavoro. In questo senso, le modifiche introdotte dalla Buona Scuola ed in particolare l'introduzione degli schemi obbligatori di alternanza scuola-lavoro rappresentano un'innovazione importante, in quanto tentativo di istituire più forti legami con il mondo del lavoro ed aumentare il coinvolgimento delle imprese, pur in un sistema che resta ancorato alla centralità della scuola. Tuttavia, tale riforma comporta alcune serie difficoltà di implementazione.
- Istruzione superiore: il riferimento è qui al suddetto mancato sviluppo di un ramo professionalizzante dell'HE (scuole post-secondarie a contenuto tecnico-pratico), con l'eccezione degli ITS, e alla mancata riconfigurazione dei cicli di laurea triennali. Ne deriva la mancanza di dialogo diffuso e istituzionalizzato tra università e mercato del lavoro.
- Apprendistato: gli apprendistati formativi, che consentono un'integrazione tra VET e lavoro riprendendo i principi del sistema duale tedesco (formazione in azienda e in classi scolastiche derivante dal doppio status di lavoratore e studente), non rappresentano un canale formativo autonomo e costituiscono una percentuale esigua dei contratti di apprendistato stipulati in Italia. Inoltre tale tipologia contrattuale soffre nel panorama italiano di una concezione culturale penalizzante. L'intervento di riforma e promozione effettuato dal Jobs Act si limita all'incentivo economico, ponendo di fatto l'apprendistato in parziale competizione con strumenti più economici e flessibili quale lo stage.

Da quanto detto, si può concludere che gli esiti spesso negativi delle transizioni scuola-lavoro dei giovani italiani derivano, almeno in parte, dallo scarso grado di complementarità tra istituzioni del sistema di istruzione e del mercato del lavoro. Dal lato dell'offerta abbiamo un sistema educativo che riproduce una concezione elitaria dell'istruzione (con conseguente penalizzazione del VET) e tende verso qualifiche alte, fortemente disconnesse da un mercato del lavoro che invece tende verso il basso, ovvero verso una dequalificazione della domanda. La debolezza del welfare state nel coordinamento e indirizzamento del sistema di transizione scuola-lavoro e la forte differenziazione tra contesti locali completano questo quadro.

In altre parole, la caratteristica "disconnessione" del sistema di transizione scuola-lavoro italiano emerge dalle interazioni (spesso mancate o discontinue) tra un sistema di istruzione e formazione interessato dal suddetto *vocational gap*, ovvero deficit complessivo della vocazione

professionalizzante; un mercato del lavoro poco produttivo e innovativo, con ridotte capacità di creare occupazione qualificata; un sistema di welfare in cui lo stato sociale risulta debole nelle azioni di coordinamento e investe relativamente poco in politiche di promozione del capitale umano (education, ALMP, PES), in cui i giovani non sono stati oggetto di specifici interventi (al di fuori delle politiche educative) fino al 2014. Tali caratterizzazioni dell'interfaccia tra istruzione, lavoro, welfare, sono così radicate nel contesto italiano da interessare anche la sfera culturale oltre a quella istituzionale: ne sono esempi la separazione tra momento educativo e momento lavorativo, la diffusa percezione stigmatizzante di apprendistato e IeFP regionale. Inoltre, in continuità con precedenti ricerche (Kazepov & Ranci, 2016), le mancate complementarità nel setup istituzionale costituiscono precondizioni tali da limitare gli effetti positivi di politiche di investimento sociale innovative nel panorama italiano sulle transizioni scuola-lavoro, quali ad esempio la YG o l'istituzione dell'alternanza scuola-lavoro obbligatoria. In questo senso, l'analisi effettuata a livello locale risulta preziosa, poiché mostra che, nei contesti in cui le precondizioni negative sono attenuate e si sono sviluppate reti sinergiche tra attori e settori di policy, gli esiti degli interventi coerenti con l'approccio del SI sono comparativamente migliori. Tuttavia, se da un lato si certifica l'esistenza di buone pratiche di investimento sociale, dall'altro queste avvengono in un contesto nazionale in cui l'azione di coordinamento del welfare state appare debole. Ciò favorisce indirettamente la creazione di zone a "diverse velocità", con l'effetto perverso di un ulteriore aumento di frammentazione e disuguaglianze su base territoriale.

12.5.2. Configurazioni istituzionali ed esito delle transizioni: core workers e outsiders

In Germania le transizioni scuola-lavoro sul mercato giovanile hanno esiti generalmente positivi, anche grazie all'esistenza di canali che consentono ai giovani lavoratori di entrare a far parte della componente core della forza-lavoro. Ciò è principalmente dovuto alla presenza di un forte sistema VET, al cui interno la componente duale ha un ruolo predominante. Il sistema duale fornisce infatti un passaggio istituzionale verso la componente *core* della forza-lavoro, grazie al diretto coinvolgimento delle imprese, al ruolo delle parti sociali nella gestione del sistema, alla funzione di controllo e supervisione esercitata da attori parapubblici (le Camere), alla cornice normativa e agli standard di riferimento validi in tutto il paese fissati dallo stato centrale. Questo modello di complementarità non è stato significativamente intaccato dal processo di flessibilizzazione ai margini della forza-lavoro che ha interessato la Germania così come molti altri paesi occidentali dagli anni '80 in poi. Ulteriori elementi a favore degli individui in uscita dal sistema educativo sono la contrazione demografica della popolazione giovanile, il valore dei certificati acquisiti sul mercato del lavoro tedesco (connotato occupazionale), l'esistenza di una domanda di lavoro a medio-alta qualificazione in condizioni economiche favorevoli (finestra di opportunità nei paesi in via di sviluppo dopo il 2009).

In Italia abbiamo documentato l'esistenza di difficili e lunghe transizioni, con bassa partecipazione al mercato del lavoro e alto grado di outsidersness, nonostante la contrazione demografica (con primi segni di leggera ripresa solo negli ultimi anni): i giovani sono fortemente sovra-rappresentati nel lavoro atipico ad alto rischio di precarizzazione e sono stati ampiamente coinvolti dal processo di flessibilizzazione, che tuttavia non ne ha aumentato significativamente le prospettive occupazionali. La composizione della disoccupazione giovanile identifica un importante nucleo di individui con qualifiche educative di livello secondario, in un generale trend di erosione dei rendimenti dell'istruzione. Se in letteratura gli esiti più difficoltosi delle transizioni scuola-lavoro sono associati a sistemi VET fondati sulla componente scolastica (Busemeyer & Iversen, 2012), per l'Italia questo argomento assume una caratteristica più specifica, data dalla debolezza della componente professionalizzante nel sistema educativo. Oltre alla carenze dal lato dell'offerta, va tuttavia tenuta in considerazione anche una domanda di lavoro tendenzialmente dequalificata, in un sistema economico caratterizzato da perdurante stagnazione della produttività e basso tasso di innovazione.

Riguardo al tema delle disuguaglianze, si fa notare come la complessità dell'argomento non consenta una trattazione esaustiva in questa sede, in cui ci limitiamo a fornire indicazioni complementari rispetto a caratteristiche del sistema educativo e delle opportunità di partecipazione al mercato del lavoro. In generale, entrambi i paesi rientrano nella tendenza di aumento delle disuguaglianze sul mercato del lavoro, ma solo in parte ciò è spiegabile sulla base delle ipotesi dello *skill biased technological change* o *postindustrial employment problem*, che si fondano sul mutamento della domanda di lavoro, da *low* a *high skilled* (Bonoli & Mouline, 2012). Si notano invece meccanismi specifici, derivanti dall'interazione tra sistema educativo, background socio-economico, mercato del lavoro. In Germania, il tradizionale *early-tracking* del sistema educativo non è stato intaccato sostanzialmente da recenti riforme (quali l'introduzione di scuole comprensive), i dati PISA attestano infatti la perdurante (seppur diminuita) rilevanza del background socio-culturale nelle skills sviluppate dagli studenti. Questo elemento interagisce con l'aumento di barriere di ingresso nel sistema duale e la mancanza di un filone VET completamente alternativo e qualificante (le scuole professionali forniscono qualifiche per professioni in genere differenti dal sistema duale), creando una specifica traiettoria di esclusione. I low-achievers tendono innanzitutto a raccogliersi nel sistema di transizione, dove sono destinatari di misure di varia tipologia ed efficacia. Oppure, entrando in un mercato del lavoro a connotati fortemente occupazionali, costituiscono un gruppo di outsiders a forte rischio di disoccupazione, spesso impiegati all'interno di quel cuscinetto di forza lavoro atipica (lavoro a somministrazione, mini-job) e altamente flessibile di cui le aziende si servono con scopi di stabilizzazione.

Se in generale il sistema di transizione scuola-lavoro tedesco sembra andare nella direzione di un sempre più spinto adeguamento ai bisogni del mercato rispetto al ruolo del welfare state (Busemeyer & Trampusch, 2013) e della contrattazione collettiva (Busemeyer & Iversen, 2012), si denotano anche

tendenze contrapposte. In primo luogo, l'intervento dell'attore pubblico e delle tradizionali istituzioni corporative sono state decisive nello stimolare l'economia e nel controllare il declino dei posti di apprendistato offerti dalle imprese (Bosch, 2015a). In secondo luogo, guardando all'interno della struttura federalista del paese, si nota come stati come il NRW siano intervenuti in direzione del rafforzamento dell'uguaglianza di opportunità (progetto KAOA) o della promozione del sistema duale tramite sussidi pubblici mirati (*Verbundausbildung*). La cooperazione e creazione di reti tra attori, in parte precipitato del tradizionale modello corporativo, hanno una parte fondamentale in questo processo, così come nell'istituzionalizzazione di tali pratiche, che pure procede lentamente vista la suddetta struttura federalista caratterizzata da molteplici intrecci di livelli e competenze. In terzo luogo, il potenziamento dei centri per l'impiego si inserisce in una traiettoria workfaristica di riforma delle politiche attive in Germania (Fleckenstein, 2012), ma per i giovani presenta un maggior potenziale di investimento sociale, vista la maggior rilevanza assunta dal momento formativo delle misure adottate.

Anche in Italia, le dimensioni di status sono significative nello strutturare percorsi educativi e esiti sul mercato del lavoro, anche se ciò non è sempre colto dalle comparazioni internazionali. Infatti le performance generalmente basse del sistema educativo tendono a nascondere la forte segmentazione tra regioni del Nord e del Sud del paese, mentre è stata documentata l'esistenza di meccanismi di disuguaglianza che agiscono non tanto in termini di skills, quanto di titoli conseguiti e alti tassi di dispersione (Barone & Ruggera, 2015). Ciò ha poi un impatto sul mercato del lavoro, in cui comunque le qualifiche conseguite rivestono un valore protettivo, che può prendere anche la forma dell'overeducation e dell'effetto di sostituzione. La marginalità e la frammentazione di politiche attive e servizi per l'impiego riduce gli strumenti a disposizione per la valorizzazione del capitale umano di chi si trova in difficoltà durante la transizione verso il mercato del lavoro e crea, specialmente nelle regioni meridionali, sacche di forte svantaggio e rischio di esclusione sociale. In questo senso, la condizione di penalizzazione delle fasce più giovanili si aggrava intrecciandosi con il genere femminile, l'esistenza di un background di difficoltà economica, il contesto territoriale di appartenenza.

In particolare, si sottolinea come le forti differenze territoriali all'interno del paese risultino rafforzate dalla debolezza del welfare state centrale in termini di coordinamento e dall'accresciuto ruolo delle regioni in materia di politiche attive e formazione professionale. Questo crea anche delle precondizioni positive (o negative) per intercettare le opportunità fornite dai recenti sviluppi nelle politiche educative e del lavoro, delineando la configurazione di *Matthew Effect* a livello territoriale. A conferma di quanto detto, lo studio di caso di Padova nella regione Veneto individua delle precondizioni (esistenza di domanda di lavoro tecnica, soprattutto a media qualificazione; reti di orientamento e tradizione di collaborazione tra attori promosse dalla regione) che favoriscono esiti positivi di politiche di investimento quali la Garanzia Giovani o l'alternanza scuola-lavoro, pur in presenza di difficoltà strutturali comuni a tutto il paese, quali la debolezza dei PES, la mancanza di standard e di

attori chiaramente deputate alla supervisione di tirocini e schemi di alternanza. Si tratta di precondizioni che non è lecito attendersi in ogni altra regione, in cui quindi YG o gli schemi di alternanza possono avere addirittura effetti controproducenti nell'ottica di una partecipazione di qualità dei giovani al mercato del lavoro. Sembra comunque mancare una visione di medio-lungo periodo, quell'idea di capitale paziente che ha fatto la fortuna del modello tedesco (Soskice, 1994), se non in una versione depotenziata che però suggerisce forse le massime realistiche potenzialità di schemi alternanza scuola-lavoro. Si tratta, lo ricordiamo, di un sistema produttivo fatto di aziende medio-piccole, che difficilmente sopporterebbero la strutturazione di un modello compiutamente duale fondato sul contratto di apprendistato formativo. La soluzione può essere allora lo sviluppo, intorno all'obbligo di alternanza, di reti di attori che coinvolgono scuole, aziende così come altri attori di facilitazione e controllo (associazioni categoriali, regione, centri per l'impiego). Questo potrebbe nel tempo favorire la messa a sistema di ponti tra una scuola più votata a fornire esperienze pratiche e un mercato del lavoro interessato a competenze tecniche di media qualificazione. Ne deriverebbero benefici occupazionali per la fascia di giovani con titolo di studio secondario superiore (soprattutto diplomati tecnici o professionali) che si sono costruiti un percorso di avvicinamento al mondo del lavoro già durante gli anni passati a scuola.

12.5.3. Welfare state debole, welfare state in mutamento

Dal punto di vista istituzionale, il ruolo di coordinamento (verticale e orizzontale) e promozione del welfare state, considerando il sistema di transizione scuola-lavoro, appare debole in Italia e mediamente rilevante in Germania. In termini di coordinamento verticale, si nota la difficoltà dello stato centrale italiano nel fissare standard di riferimento e predisporre adeguati meccanismi di controllo, nonché nel coordinare i livelli scalari inferiori, innanzitutto le regioni. Il risultato sono esiti frammentati territorialmente delle politiche connesse alle transizioni scuola-lavoro (politiche attive e servizi all'impiego, YG, apprendistato), anche in ambito educativo dove la competenza è statale (ne è un esempio l'implementazione della riforma universitaria del 3+2). Recentemente si sono evidenziati sviluppi di segni opposti, come la riforma dell'apprendistato nel tentativo di promuovere il I e III livello, l'introduzione dell'alternanza scuola-lavoro obbligatoria, l'istituzione dell'ANPAL, i cui esiti potranno essere valutati compiutamente solo nei prossimi anni. Tuttavia, l'insufficiente e lenta predisposizione di standard e meccanismi (e attori) di controllo potrebbe inficiare il raggiungimento di risultati positivi. Anche passando al coordinamento orizzontale, si nota in Italia la scarsa partecipazione delle aziende al processo di formazione delle competenze. Negli ultimi anni politiche educative e del lavoro come la YG, l'alternanza obbligatoria e l'istituzione degli ITS hanno cercato di ovviare a tali mancanze iniziando un processo di avvicinamento tra formazione e lavoro. Resta però

limitato o assente il coinvolgimento di altri attori, come i sindacati o le Camere, che in Germania ricoprono ruoli di primaria importanza nel sistema di transizione.

In Germania il ruolo di coordinamento del welfare deve innanzitutto confrontarsi con la sovranità dei Länder in materia di educazione e cultura, che si traduce in una certa frammentazione delle politiche educative, solo in parte contrastata dall'autocoordinamento nel raggiungimento di obiettivi comuni, perseguito attraverso la Conferenza Permanente dei Ministri dell'Educazione. Vista la centralità del sistema duale e delle politiche del lavoro, il governo federale ha stabilito tuttavia standard comuni che riguardano i criteri da rispettare per una formazione di qualità, il riconoscimento delle certificazioni in tutto il paese, l'esistenza di forti servizi per il lavoro pubblici. Per quel che concerne l'asse orizzontale, il principio della *collective skill formation* è la delega di responsabilità nella gestione del processo di formazione delle competenze a corpi intermedi da parte dello stato centrale, che tuttavia stabilisce il framework normativo e quindi i limiti e i contorni di questa delega. Quello che si nota è la ricerca di un equilibrio tra persistenza del modello corporativo di cooperazione tra attori pubblici e privati (di cui sono esempi la riforma dei regolamenti formativi del sistema duale, o il coinvolgimento sinergico di vari attori nel progetto KAOA, osservato a Bonn e nel NRW); e spinte verso una maggior dipendenza dai meccanismi di mercato. Queste osservazioni mostrano assonanze con la definizione del welfare state tedesco come *moving target* (Bosch, 2015a), che evidenzia un mix composto da elementi di inclusione e adattamento del modello corporativo secondo principi di investimento sociale; così come da aspetti di esclusione e pressioni di *workfare*.

Conclusioni

La società postindustriale propone sfide inedite ai sistemi di welfare. La mutata natura dei rischi sociali fa sì che questi siano più difficilmente prevedibili ed affrontabili attraverso tradizionali interventi di protezione sociale basati, come nel caso degli schemi assicurativi, su presupposti di carriere lavorative stabili e prevedibili, ormai sempre meno diffusi. L'investimento sociale propone allora un cambiamento di prospettiva nella logica stessa degli interventi di welfare, che dovrebbero orientarsi ad un'azione preventiva nella direzione di preparare gli individui a rispondere a rischi quali la disoccupazione o la precarizzazione. Questo si traduce in un'enfasi verso complementarità istituzionali e effetti sinergici tra politiche finalizzato alla valorizzazione del capitale umano e a promuovere una partecipazione ampia e qualitativa al mercato del lavoro (Hemerijck, 2017). Inoltre, si sottolinea la rilevanza delle interazioni tra ambiti istituzionali differenti e il ruolo del welfare state nel coordinare un complesso di interventi tali da accompagnare e rafforzare le opportunità individuali, durante l'intero corso di vita. Proprio lo stato centrale assume un ruolo positivo di promozione e coordinamento di azioni, all'interno di reti complesse di governance che coinvolgono livelli scalari differenti (statale, regionale, locale, ma anche europeo) così come attori pubblici, corpi intermedi e attori privati. Il protagonismo del welfare state e gli esiti di inclusione e crescita insiti in tale approccio rilanciano un'immagine dinamica dello stato centrale, che presenta importanti assonanze con la visione dello stato imprenditoriale capace di trainare lo sviluppo economico (Mazzucato, 2015).

Si tratta insomma di una prospettiva ambiziosa, che apre a percorsi e connessioni nuove nell'ambito delle politiche di welfare, i cui esiti, come nel caso delle politiche educative, non sono attualmente univoci né chiaramente definiti. Dal punto di vista della ricerca ciò richiede, da un lato, approfondite analisi su specifici interventi di policy e sui relativi esiti; dall'altro, analisi sul grado di complementarità tra differenti istituzioni e politiche coinvolte nelle transizioni scuola-lavoro, e sul ruolo del welfare state nel coordinare tali interazioni. Il contributo dell'elaborato si colloca in questa seconda direzione.

La comparazione tra i sistemi di transizione scuola-lavoro di Italia e Germania ha messo in luce la forte vulnerabilità dei giovani nel contesto italiano, evidente dai dati sulle condizioni dei giovani sul mercato del lavoro. Si nota infatti un apparente paradosso, dato dal mancato matching tra offerta di lavoro proveniente da una popolazione giovanile in contrazione e scarsamente qualificata in ottica comparata, e domanda di lavoro che a sua volta richiede manodopera scarsamente qualificata. Tale mismatch trova risposta anche nelle mancate complementarità tra un mercato occupazionale particolarmente asfittico in termini di opportunità e un sistema di istruzione e formazione professionale affetto da quello che abbiamo definito *vocational gap*, ovvero un deficit della vocazione

professionalizzante. A questo occorre aggiungere il cronico sottosviluppo dei servizi per l'impiego e delle politiche attive del lavoro, nonché la perdurante assenza di politiche specificamente diretta alla fascia giovanile del mercato del lavoro, interrotta solo nel 2014 dalla YG. L'analisi della configurazione istituzionale del sistema di transizione scuola-lavoro in Italia conduce quindi all'identificazione di complementarità negative: il riferimento è qui all'esistenza di istituzioni che, influenzandosi a vicenda, contribuiscono a un esito comune (Amable, 2016), in questo caso appunto negativo, costituito da alta disoccupazione, occupazione spesso precaria e scarsamente qualificata con lunghi tempi di transizione, alti tassi di overeducation.

Si notano negli ultimi anni una serie di interventi che rientrano nei criteri dell'investimento sociale (appunto la YG, le riforme dell'apprendistato, l'alternanza scuola-lavoro, la nascita dell'ANPAL). Essi tuttavia scontano delle serie difficoltà di implementazione e una forte incertezza in termini di esiti, a causa di un contesto sfavorevole (Kazepov & Ranci, 2016) dovuto al disallineamento tra sistema di istruzione e mercato del lavoro, nonché alla debolezza del welfare state nell'esercitare un ruolo di coordinamento di azioni attori coinvolti, anche fissando opportuni standard e procedure di controllo che invece vengono continuamente a mancare. Nello stato federale tedesco, il welfare state ha accentrato politiche attive e servizi del lavoro, inoltre traccia l'architettura normativa e, in accordo con le parti sociali, gli standard dell'apprendistato duale, ovvero del cuore del sistema di transizione scuola-lavoro. Oltre che nelle politiche del lavoro, il ruolo di coordinamento del welfare centrale si estende quindi anche al principale filone del sistema di istruzione, pur in un contesto di federalismo e sovranità dei Länder in materia di educazione e cultura.

La debolezza dello stato centrale italiano si intreccia inoltre con le dinamiche di rescaling e col protagonismo di livelli intermedi (le regioni più che le città) nelle politiche di transizione. L'analisi del caso di Padova ha evidenziato l'esistenza di precondizioni precedenti (tessuto produttivo, reti di orientamento) e di azioni intraprese con una certa autonomia dalla regione (come nel caso del piano operativo di YG), che hanno portato a cogliere, sia pure in modo parziale, le opportunità derivanti da interventi di investimento sociale. Il rischio è tuttavia che condizioni contestuali locali e fragilità del welfare centrale finiscano per generare un effetto combinato di aumento delle disuguaglianze, in un paese fortemente segmentato territorialmente (Kazepov & Barberis, 2013). Secondo i tratti tipici del Matthew Effect, le zone più svantaggiate verrebbero quindi ulteriormente penalizzate in termini relativi dalla diffusione di politiche con impatti differenziati.

Il contrasto con la Germania rispetto alla performance occupazionale della popolazione giovanile è stridente e deriva in parte dallo sviluppo di quello che è stato definito l'*high skill equilibrium* del *Modell Deutschland*. Le complementarità istituzionali tra un sistema produttivo propenso all'innovazione che esprime una domanda di lavoro specifica e qualificata, e un sistema di istruzione a forte vocazione professionalizzante, continuano a permanere in una versione più competitiva e orientata verso qualifiche medio-alte. Si nota infatti una certa ibridazione tra caratteristiche del sistema duale e

istruzione superiore, in un'evoluzione del nesso VET-HE che si muove in una direzione di *upgrading* e accresciute connessioni con il mercato del lavoro, certamente coerente con i principi del social investment. Le performance economiche ed occupazionali tedesche generano una diffusa attenzione e volontà di ispirazione da parte di altri paesi, secondo la logica di ricerca compulsiva delle *best practices*, o *modacles* per dirla con Knuth (2015), da imitare. Da un lato, un'operazione di trasferimento di successo di misure dalla Germania appare altamente improbabile, a causa del forte radicamento anche socio-culturale di istituzioni dalla tradizione ormai secolare come il sistema duale. Dall'altro, guardando proprio all'interazione tra scuola, lavoro e welfare, si nota come il welfare tedesco sia tutt'altro che statico, ma anzi alla continua ricerca di un equilibrio stabile a causa di pressioni derivanti dal mercato, dalle aspettative individuali e familiari, dalle dinamiche demografiche che abbiamo tratteggiato nei capitoli precedenti (Bosch, 2015a).

In generale, proprio l'aumento di importanza delle logiche economiche nel sistema educativo e nelle politiche del lavoro generano un assottigliamento del confine tra investimento e workfare neoliberista. In questo senso, il sistema di transizione scuola-lavoro tedesco appare crescentemente esclusivo, seguendo una traiettoria di mutamento del più ampio sistema di welfare. L'accesso al settore *core* della forza lavoro è garantito dall'acquisizione di una qualifica educativa di livello almeno secondario superiore (nel sistema VET). Chi non riesce a superare questa barriera, vede aumentare esponenzialmente il rischio di disoccupazione o occupazione flessibile, spesso scarsamente remunerativa e poco qualificata. Per questa fascia di popolazione vulnerabile, l'intervento statale è piuttosto ad ampio raggio (sistema di transizione e politiche attive del lavoro erogate dai servizi per l'impiego) e, nel caso dei giovani, comunque orientato a misure di carattere formativo il cui esito in termini occupazionali non è però univocamente accertato.

L'orientamento alla partecipazione individuale al mercato del lavoro tipico dell'approccio dell'investimento sociale rischia dunque di dar vita, in assenza di adeguate reti di protezione sociale e di un sistema educativo in grado di garantire un buon livello di uguaglianza di opportunità, ad un sistema di welfare esclusivo e competitivo. Da questo punto di vista, l'essenza market-driven del sistema VET tedesco minaccia di trasformarsi in un *trojan horse* neoliberista, che si innesta su politiche attive di impronta workfaristica e sul persistente *early tracking* dell'istruzione secondaria inferiore, peraltro piuttosto frammentata vista la sovranità dei Länder. Come dire che, citando Saraceno (2016), il lavoro e la vocazione professionalizzante del sistema di istruzione non bastano a garantire giustizia sociale. A dover essere rilanciato è quindi, a parere di chi scrive, il ruolo del welfare state nel proteggere i più svantaggiati e nel promuovere un sistema educativo che offra a tutti gli studenti opportunità positive per il proprio futuro lavorativo e per la valorizzazione del proprio capitale umano. L'universalismo degli schemi di alternanza scuola-lavoro rappresenta sicuramente un elemento da coltivare (al netto delle attuali importanti difficoltà di implementazione) nel sistema di transizione italiano. Similmente, in modo più strutturato e sinergico, il progetto KAOA nel Nordrhein-

Westfalen costituisce un punto di partenza promettente per lo sviluppo di politiche di investimento sociale inclusivo, capace di coniugare occupazione e maggiore giustizia sociale.

Bibliografia

- Abrahamson, P. (2010). European welfare states beyond neoliberalism: Toward the social investment state. *Development and Society*, 39(1), 61-95.
- Agnoli, M. S. (ed.) (2014). *Generazioni sospese. Percorsi di ricerca su giovani Neet*. Franco Angeli, Milano.
- Agostini, C. (2012). Gli studi sulle politiche di istruzione e di welfare: dal trade-off all'integrazione. *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 7(2), 223-252.
- Agostini, C. (2013). Istruzione e welfare: modelli e andamenti della spesa. *Scuola democratica*, 4(3), 669-689.
- Alewel, D., & Richter, J. (2001). Die Ausbildungsplatzabgabe als Instrument zur Internalisierung externer Effekte. Kritische Bestandsaufnahme und Entwicklung eines alternativen Lösungsansatzes. *Bildung und Beschäftigung*, Duncker and Humblot, Berlin, 139-177.
- Allmendinger, J. (1989). Educational systems and labor market outcomes, *European Sociological Review*, 5(3), 231-50.
- Allmendinger, J., & Leibfried, S. (2003). Education and the welfare state: the four worlds of competence production. *Journal of European social policy*, 13(1), 63-81.
- Allulli, G., & Farinelli, F. (2014). Le buone pratiche scuola lavoro. *Scuola democratica*, (3), 745-754.
- Amable, B. (2003). *The diversity of modern capitalism*. Oxford University Press, Oxford.
- Amable, B. (2016). Institutional complementarities in the dynamic comparative analysis of capitalism. *Journal of Institutional Economics*, 12(01), 79-103.
- Anastasia, B. (2013). Limiti e opportunità (reali) dell'apprendistato in *Il Mulino* 5, 816-823.
- Andersson, J. (2005). *Investment or Cost? The Role of the Metaphor of Productive Social Policies in Welfare State Formation in Europe and the US 1850-2000*. Paper presented at the World Congress in Historical Sciences, Sydney.
- Andreotti, A., Mingione, E., & Polizzi, E. (2012). Local welfare systems: a challenge for social cohesion. *Urban Studies*, 49(9), 1925-1940.
- Ansell, B.W. (2008). Traders, teachers, and tyrants: democracy, globalization, and public investment in education. *International Organization* 62(2), 289-322.
- ANVUR -Agenzia Nazionale di Valutazione del sistema Universitario e della Ricerca (2014). *Rapporto sullo stato del sistema universitario e della ricerca*, Roma.
- Anxo, D., Bosch, G., & Rubery, J. (eds.) (2010). *The welfare state and life transitions: a European perspective*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- Arlotti, M., & A. Lattarullo (2015). Il ruolo degli Istituti tecnici superiori. In U. Ascoli, C. Ranci & G.B. Sgritta (eds.), *Investire nel sociale*, 149. Il Mulino, Bologna.
- Arlotti, M., & Barberis, E. (2015). Introduzione. Investimento sociale e raccordo scuola-lavoro. In U. Ascoli, C. Ranci & G.B. Sgritta (eds.), *Investire nel sociale*. Il Mulino, Bologna, 103.
- Arts, W., & Gelissen, J. (2002). Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report. *Journal of European social policy*, 12(2), 137-158.
- Ascoli U. (ed.) (2011). *Il welfare in Italia*. Il Mulino, Bologna.
- Ascoli, U. & Pavolini, E. (2012). Ombre rosse. Il sistema de welfare italiano dopo venti anni di riforme. *Stato e mercato*, (3), 429-464.
- Ascoli, U., & Pavolini, E. (eds.) (2015). *The Italian Welfare State in a European Perspective: A Comparative Analysis*, Policy Press, Bristol.
- Azzolini, D., & Vergolini, L. (2014). Tracking, inequality and education policy. Looking for a recipe for the Italian case. *Scuola democratica*, (2), 0-0.
- BA – Bundesagentur für Arbeit (2014a). *Arbeitsmarkt in Zahlen – Förderstatistik: Ausgewählte arbeitsmarktpolitische Instrumente für Personen unter 25 Jahre*. Nürnberg.

- BA – Bundesagentur für Arbeit (2014b). *Answers oft he Bundesagentur für Arbeit to future questions*, Ostbevern.
- BA – Bundesagentur für Arbeit (2014c). *Informations about Bundesagentur für Arbeit*. Nürnberg.
- BA – Bundesagentur für Arbeit (2015). *Arbeitsmarkt in Zahlen – Ausbildungsstellenmarket*. Bonn.
- Baethge, M. (2006). *Das deutsche Bildungs-Schisma: Welche Probleme ein vorindustrielles Bildungssystem in einer nachindustriellen Gesellschaft hat*. na.
- Ballarino, G. (2011). Decentralization and reform of higher education. Can Germany be an example for Italy?. *Italian Journal of Sociology of Education*, 3(2).
- Ballarino, G. (2013). *Istruzione, formazione professionale, transizione scuola-lavoro. Il caso italiano in prospettiva comparata*. Firenze: IRPET.
- Ballarino, G. (2015a). School in contemporary Italy: structural features and current policies. In U. Ascoli, E. Pavolini (eds.), *The Italian Welfare State in a European Perspective: A Comparative Analysis*. Policy Press, Bristol, 181.
- Ballarino, G. (2015b). Higher education, between conservatism and permanent reform. In U. Ascoli, E. Pavolini (eds.), *The Italian Welfare State in a European Perspective: A Comparative Analysis*. Policy Press, Bristol, 209.
- Ballarino, G. (2015c). Gli esiti occupazionali dei laureati. In P. Trivellato, M. Triventi (eds.) *L'istruzione superiore. Caratteristiche, funzionamento, risultati*. Carocci, Roma, 213.
- Ballarino, G., & Checchi, D. (2006). *Sistema scolastico e disuguaglianza sociale*. Il Mulino, Bologna.
- Ballarino, G., & Checchi, D. (2013). La Germania può essere un termine di paragone per l'Italia? Istruzione e formazione in un'economia di mercato coordinata. *Rivista di Politica Economica*, 1, 39-74.
- Ballarino, G., & Scherer, S. (2013). More investment, less returns? Changing returns to education in Italy across three decades. *Stato e mercato*, 33(3), 359-388.
- Balsamo, A. (2015). *Apprendistato e alternanza: i nodi irrisolti della Guida Operativa del MIUR*. Bollettino Bollettino Adapt.
- Barabasch A., Merrill, B., & Zanazzi, S. (2015). Structural support, networking and individual survival: career changes in Italy and Spain. *British Journal of Guidance & Counselling*, 1-14.
- Barbieri, P. (2009). Flexible Employment and Inequality in Europe, in *European Sociological Review*, 25, 1-8.
- Barbieri, P., & Scherer, S. (2009). Labour Market Flexibilization and its Consequences in Italy. *European Sociological Review*, 25 (6), 677-692.
- Barbieri, P., Cutuli G. & Scherer, S. (2014). Giovani e lavoro oggi. Uno sguardo sociologico ad una situazione a rischio. *Sociologia del lavoro*, 136: 73-98.
- Barone, C. (2013). L'andamento nel tempo delle disparità scolastiche in Italia e il rebus delle classi medie sovrascolarizzate. *Società Mutamento Politica*, 4(7), 231.
- Barone, C., & Ruggera, L. (2015). Social Background and Educational Attainment. Italy in Comparative Perspective. *Scuola democratica*, 6(2), 321-342.
- Barr, N. (2012). *The relevance of efficiency to different theories of society, Economics of the Welfare State*. Oxford, Oxford University Press, Oxford.
- Baxter, P., & Jack, S. (2008). Qualitative case study methodology: Study design and implementation for novice researchers. *The qualitative report*, 13(4), 544-559.
- Beckmann, M. (2002). Firm-sponsored Apprenticeship Training in Germany: Empirical Evidence from Establishment Data. *Labour*, 16(2), 287-310.
- Béland, D. (2009). Ideas, institutions, and policy change. *Journal of European public policy*, 16(5), 701-718.
- Beller E., & Hout M. (2006), Welfare state and social mobility: How educational and social policy may affect cross-national differences in the association between occupational origins and destination. *Research in Social stratification and Mobility*, 24, 353-365.
- Benadusi, L. (2006). Politiche dell'educazione e sistemi di welfare. *La rivista delle politiche sociali*, 4, 2006, 13-30.
- Benadusi, L. & Giancola, O. (2014), Sistemi di scuola secondaria comprensivi versus selettivi. Una comparazione in termini di equità. *Scuola democratica*, 2, 461-82.

- Bertola, G., Boeri, T., & Nicoletti, G. (2001). *Welfare and employment in a united Europe: a study for the Fondazione Rodolfo De Benedetti*. Cambridge, MIT Press.
- Berton F., Richiardi M., & Sacchi, S. (2009). Flex-insecurity: perché in Italia la flessibilità diventa precarietà. *Quaderni di Italianieuropei*, 3/2009, pp. 20-27
- Berton, F., Richiardi, M. & Sacchi, S. (2012). *The political economy of work security and flexibility*, Bristol: The Policy Press.
- BIBB - Bundesinstitut für Berufsbildung (2003). *Verbundausbildung*, Bundesinstitut für Berufsbildung, Bonn.
- BIBB - Bundesinstitut für Berufsbildung (2014). *VET Data Report Germany 2013*, Bundesinstitut für Berufsbildung, Bonn.
- BIBB - Bundesinstitut für Berufsbildung (2015). *VET Data Report Germany 2014*, Bundesinstitut für Berufsbildung, Bonn.
- Bifulco, L. (ed.) (2005). *Le politiche sociali*. Carocci, Roma.
- Biggart, A. & Walther, A. (2006). Coping with Yo-yo Transitions: Young Adults' Struggle for Support – Between Family and State in Comparative Perspective', in Leccardi C., Ruspini E. (Eds.) *New Youth? Young People, Generations and Family Life*, Ashgate, Aldershot pp. 41-62.
- Bigos M., Quaran W., Fenger M., Koster F., Macini P., & Van der Veen R. (2013). *Review Essay on Labour Market Resilience*, INSPIRES working papers.
- BMBF - Bundesministerium für Bildung und Forschung (2007). *Dual Training at a Glance*, Bundesministerium für Bildung und Forschung, Bonn.
- BMBF - Bundesministerium für Bildung und Forschung (2014). *Report on Vocational Education and Training 2014*, Bundesministerium für Bildung und Forschung, Bonn.
- Bobba, L. (2015). *Jobs Act e apprendistato, la svolta c'è*. Bollettino Adapt.
- Boeri, T. (2002). Let social policy models compete and Europe will win. In *A conference hosted by the Kennedy School of Government, Harvard University*, 11(12), 22-28).
- Boeri, T., & Bruecker, H. (2011). Short-time work benefits revisited: some lessons from the Great Recession. *Economic Policy*, 26(68), 697-765.
- Boeri, T., & Galasso, V. (2009). *Contro i giovani. Come l'Italia sta tradendo le nuove generazioni*. Feltrinelli, Milano.
- Bol, T. & Van de Werfhorst, H.G. (2013). *The measurement of tracking, vocational orientation, and standardization of educational systems: a comparative approach*, GINI Discussion Paper 81, Amsterdam: AIAS.
- Bolognesi, R. & Lutri, A. (2016). *Il Jobs Act. Tutte le novità del Governo Renzi in materia di lavoro*. La Tribuna, Piacenza.
- Bonoli, G. (2007). Time Matters Postindustrialization, New Social Risks, and Welfare State Adaptation in Advanced Industrial Democracies. *Comparative Political Studies*, 40(5), 495-520.
- Bonoli, G. (2010). The political economy of active labor-market policy. *Politics & Society*.
- Bonoli, G. (2012). Active labour market policy and social investment: a changing relationship In Morel N., Palier B., Palme J. (eds.), *Towards a social investment welfare state*, Policy Press, Bristol, 181.
- Bonoli, G. (2013). *The origins of active social policy: Labour market and childcare policies in a comparative perspective*. Oxford University Press, Oxford.
- Bonoli, G., & Mouline, Q. U. (2012). *The postindustrial employment problem and active labour market policy*. Paper presented at 10th ESPAnet Annual Conference, Edinburgh.
- Bonoli, G., & Natali, D. (eds.) (2012). *The Politics of the New Welfare State*. Oxford University Press, Oxford.
- Bonoli, G., George, V., & Taylor-Gooby, P. F. (2000). *European welfare futures. Towards a theory of retrenchment*. Cambridge, Polity Press.
- Bosch, G. (2010). *The revitalization of the dual system of vocational training in Germany*. Routledge, London.
- Bosch, G. (2013). *Low youth unemployment but difficult integration of disadvantaged young people in Germany*. Mutual Learning Programme Peer Country Comments paper- Germany.

- Bosch, G. (2015a). The German welfare state: From an inclusive to an exclusive Bismarckian model. *The European Social Model in Crisis: Is Europe Losing Its Soul?*, 175.
- Bosch, G. (2015b). *Different national skills systems*. In F. Buchanan, D. Finegold, K. Mayhew, C. Warhurst (eds.), *Oxford Handbook of Skills and Training*, Oxford University Press, Oxford, 140.
- Bouget, D., Frazer, H., Marlier, E., Sabato, S., Vanherecke, B. (2015). *social investment in Europe: a study of national policies*, ESPN Report, Bruxelles.
- Braga M., Checchi D. & Meschi E. (2013). Institutional Reforms and Educational Attainment in Europe: A long run perspective. *Economic Policy* 73: 45-100.
- Brannen, J. (2005). NCRM methods review papers, NCRM/005. Mixed methods research: A discussion paper.
- Bratti, M., Checchi, D. & Filippin, A. (2007). Geographical differences in Italian students' mathematical competencies: evidence from Pisa 2003, *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, 66(3), 299-333.
- Bray, M., & Kai, J. (2007). Comparing systems. In M. Bray, B. Adamson, M. Mason (eds.), *Comparative education research*. Springer International Publishing, Cham, pp. 123-144.
- Busemeyer, M. R. & Nikolai, R. (2010). Education. In F. G. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger and C. Pierson (eds.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford:Oxford University Press, Oxford.
- Busemeyer, M. R., & Iversen, T. (2012). Collective skill systems, wage bargaining, and labor market stratification. In M. R. Busemeyer & C. Trampusch, *The Political Economy of Collective Skill Formation*, Oxford University Press, Oxford, 205.
- Busemeyer, M. R., & Trampusch, C. (2012). *The political economy of collective skill formation*. Oxford University Press, Oxford.
- Busemeyer, M. R., & Trampusch, C. (2013). Liberalization by exhaustion: Transformative change in the German welfare state and vocational training system. *Zeitschrift für Sozialreform*, 59(3), 291-312.
- Cahuc, P., Carcillo, S., Rinne, U., & Zimmermann, K. F. (2013). Youth unemployment in old Europe: the polar cases of France & Germany. *IZA Journal of European Labor Studies*, 2(1), 18.
- Cantillon, B., & Vandenbroucke, F. (eds.) (2013). *For Better, for Worse, for Richer, for Poorer. Labour Market Participation, Social Redistribution and Income Poverty*, Oxford, Oxford University Press, Oxford.
- Cantillon, B. (2011). The paradox of the social investment state: growth, employment and poverty in the Lisbon era. *Journal of European Social Policy*, 21(5), 432-449.
- Cantillon, B., & Van Lancker, W. (2013). Three Shortcomings of the social investment Perspective. *Social Policy and Society*, 12(04), 553-564.
- Carbone, D., & Ceravolo, F. (2012). *Crisi economica e diseguaglianze sociali. La situazione italiana nello scenario europeo*. Paper delivered at the national conference AIS-Elo Cause e impatto della crisi.
- Casano, L. (2015). *Repertori, qualifiche professionali e apprendistato: i tanti errori e gli equivoci del Jobs Act*. Bollettino Adapt.
- Castles, F., Leibfried, S., Lewis, J., Obinger, H., & Pierson, C. (eds.) (2010). *Oxford Handbook of Comparative Welfare States*. Oxford, Oxford University Press, Oxford.
- Cavalli, A. (1997). La lunga transizione alla vita adulta. *il Mulino*, 46(1), 38-45.
- CEDEFOP (2014a). *Italy: VET in Europe: country report 2014*.
- CEDEFOP (2014b). *Germany: VET in Europe: country report 2014*.
- Cefalo, R. & Vesan, P. (2015). *I primi passi verso la sperimentazione della via italiana al sistema duale*. Percorsi di Secondo Welfare.
- Cefalo, R. (2015). *Alla ricerca di una cultura dell'apprendistato in Italia*. Percorsi di Secondo Welfare.
- Cerami, A. (2006). *Social Policy in Central and Eastern Europe: The emergence of a new European welfare regime* (Vol. 43). Berlin, LIT Verlag Münster.
- Checchi, D., Peragine, V., & Serlenga, L. (2008). Income inequality and opportunity inequality in Europe. *Rivista di Politica Economica*, 98(9), 263.

- Checchi, D., van de Werfhorst, H., Braga, M., & Meschi, E. (2014). The Policy Response: Education. Changing Inequalities and Societal Impacts. In B. Nolan, W. Salverda, D. Checchi, I. Marx, A. McKnight, I.G. Tóth, H.G. van de Werfhorst (eds.) *Changing Inequalities in Rich Countries: Analytical and Comparative Perspectives*, Oxford, Oxford University Press, 294.
- Chevalier, T. (2016). Varieties of youth welfare citizenship: Towards a two-dimension typology. *Journal of European Social Policy*, 26 (1), 3–19.
- Cicciomessere, R. (2015). Centri per l'impiego? Non pervenuti. Jobs Act a rischio fallimento. Percorsi di Secondo Welfare.
- Clark, B.R. (1983). *The higher education system. Academic organisation in cross-national perspective*, UC Press, Berkeley.
- CNEL (2014). *Rapporto sul mercato del lavoro 2013-14*. Roma.
- Colombo, M. (2015). Abbandono scolastico in Italia: un problema serio, molti circoli viziosi e qualche strategia di prevenzione. *Scuola Democratica*, (2), 411-424.
- Comito V., Paci N., & Travaglini, G. (2014). *Un paese in bilico. L'Italia tra crisi del lavoro e vincoli dell'Euro*. EDS, Roma.
- Commissione Europea (2010). Commission discussion notes 'Indicators for young persons at risk of labour market exclusion'. Bruxelles.
- Commissione Europea (2012). *The effectiveness and costs-benefits of apprenticeships: Results of the quantitative analysis*. Bruxelles.
- Commissione Europea (2013a). *Education and training monitor. Country report: Italy*. Bruxelles.
- Commissione Europea (2013b). *Education and training monitor. Country report: Germany*. Bruxelles.
- Commissione Europea, (2013c). *Towards social investment for growth and cohesion. COM(2013) 83 final*. Bruxelles.
- Commissione Europea (2013d). *Apprenticeship and Traineeship Schemes in EU27: Key Success Factors*. Bruxelles.
- Commissione Europea (2014a). *Dual education: a bridge over troubled waters?* Bruxelles.
- Commissione Europea, (2014b). *Policy Roadmap for the 2014 Implementation of the social investment Package*. Bruxelles.
- Commissione Europea (2015). *Innovation Union Scoreboard*. Bruxelles.
- Corbetta, P. (1999). *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*. Il Mulino, Bologna.
- Culpepper, P. D. (2003). *Creating cooperation: How states develop human capital in Europe*. Cornell University Press, London.
- Cuzzocrea, V. (2014). Projecting the category of NEET into the future. *Perspectives on youth*, Vol. 1, 69-82.
- Cuzzocrea, V. (2015). Young people and employability. In J. Wyn, H. Cahill (eds.), *Handbook of children and youth studies*. Springer, Singapore, 558.
- D'Andrea, A. (2015). *Verso l'attuazione del dlgs 13/2013 sulla certificazione delle competenze con l'Intesa in Conferenza Stato-Regioni*. Quaderni di Tecnostruttura.
- De Deken, J. (2014). Identifying the skeleton of the social investment state: defining and measuring patterns of social policy change on the basis of expenditure data. In B. Cantillon, F. Vandenbourcke (eds.), *Reconciling work and poverty reduction. How successful are European welfare states*, 260.
- De Lillo, A. (2007). *Analisi multivariata per le scienze sociali*. Pearson Italia Spa, Milano.
- Deissinger, T., Wern, R., Heine, R., & Ott, M. (2013). *Progression from VET into higher education via hybrid qualifications in Germany: context-policy-problem issues* (111-148).
- DfEE - Department for Education and Employment (1999). *Learning to succeed: a new framework for post-16 learning*. Cm 4392, London.
- Di Gaetano, A. & Strom, E. (2003). Comparative Urban Governance. An Integrated Approach. *Urban Affairs Review*, 3, 356-395.

- Di Monaco, R., & Pilutti, S. (2012). *L'apprendistato è la soluzione? Dipende*. Paper delivered at the ESPAnet Italia conference Risposte alla crisi. Esperienze, proposte e politiche di welfare in Italia e in Europa Roma.
- Diamond, P., & Liddle, R. (2012). Aftershock: the post-crisis social investment welfare state in Europe. In Morel N., Palier B., Palme J. (eds.), *Towards a social investment welfare state*, Policy Press, Bristol, 353.
- Dustmann, C., Fitzenberger, B., Schönberg, U., & Spitz-Oener, A. (2014). From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy. *The Journal of Economic Perspectives*, 28(1), 167-188.
- Ebner, C., Graf, L., & Nikolai, R. (2013). *New institutional linkages between dual vocational training and higher education: A comparative analysis of Germany, Austria and Switzerland*. Springer Netherlands.
- Eichhorst, W., & Hemerijck, A. (2008). *Welfare and employment: A European dilemma?* IZA discussion papers, No. 3870.
- Eichhorst, W., & Marx, I. (2011). Whatever Works: Dualization and the Service Economy in Bismarckian Welfare States. In P. Emmenegger, S. Häusermann, B. Palier, M. Seeleib-Kaiser (eds.), *The Age of Dualization. Structures, Policies, Politics*. Oxford, Oxford University Press, 73.
- Eichhorst, W., & Neder, F. (2014). *Youth unemployment in Mediterranean countries*. IZA Discussion papers No. 5045.
- Eichhorst, W., & Tobsch, V. (2014). *Not So Standard Anymore? Employment Duality in Germany*. IZA discussion papers.
- Eichhorst, W., Wozny, F. & Cox, M. (2015). *Policy Performance and Evaluation: Germany*. STYLE Working Papers, WP3.3/DE. CROMA, University of Brighton, Brighton.
- Eichhorst, W., Rodríguez-Planas, N., Schmidl, R., & Zimmermann, K. F. (2012). A roadmap to vocational education and training systems around the world.
- Emmenegger, P., Häusermann, S., Palier, B. & Seeleib-Kaiser, M. (eds.) (2012). *The age of dualization: the changing face of inequality in deindustrializing societies*. Oxford University Press, Oxford.
- Enders, J. (2003). Istruzione superiore à la bolognese? Retorica e realtà della riforma universitaria in Germania. *Rassegna italiana di sociologia*, XLIV, 3: 371-386.
- Erhel, C., & Guergoat-Larivière, M. (2010). *Job quality and labour market performance*. CEPS Working Document no. 330., Centre for European Policy Studies, Bruxelles.
- Erlinghagen, M. (2010). *Mehr Angst vor Arbeitsplatzverlust seit Hartz? Langfristige Entwicklung der Beschäftigungsunsicherheit in Deutschland*. IAQ-Report, 2010-02.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Blackwell, Cambridge.
- Esping-Andersen, G. (1998). *Social foundations of postindustrial economies*. Oxford University Press, Oxford.
- Esping-Andersen, G. (2013). L'interazione tra welfare e education: gli effetti sull'uguaglianza di opportunità. Una non intervista a Gosta Esping-Andersen. *Scuola democratica*, 4(3), 621-629.
- Esping-Andersen, G., & Myles, J. (2009). The Welfare State and Redistribution. In W. Salvedra, B. Nolan, T. Smeeding (eds.) *Handbook on Economic Inequality*. Oxford University Press, Oxford, 639.
- Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A., & Myles, J. (2002). *Why we need a new welfare state*. Oxford University Press, Oxford.
- Estevez-Abe, M., Iversen, T., & Soskice, D. (2001). Social protection and the formation of skills: A reinterpretation of the welfare state. In Peter A. Hall & David Soskice (eds.), *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*. Oxford University Press, Oxford, 145.
- Eurofound, (2012). *Neets – Young people not in employment, education or training: Caharacteristics, costs and policy responses in Europe*. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Eurofound (2016). *Exploring the Diversity of NEETs*. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Eurostat (2013a). Labour market policy expenditure and the structure of unemployment. *Statistics in focus*, 31. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Archive:Labour_market_policy_expenditure
- Eurostat (2013b). *Labour market policy statistics. Methodology 2013*. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Eurostat (2016). *Population and Living Conditions*, Publications Office of the European Union, Luxembourg..

- Eurydice (2015). *The Structure of the European Education Systems 2015/16: Schematic Diagrams*. Eurydice Facts and Figures. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Facchini, C., & Villa, P. (2005). *La lenta transizione alla vita adulta in Italia*. Guerini, Milano.
- Fano D., Gambardella E., & Margiocco, F. (2015). *Garanzia Giovani. La sfida*. Brioschi, Milano.
- Fargion, V. (1997). *Geografia della cittadinanza sociale*. Il Mulino, Bologna.
- Farnsworth, K., & Irving, Z. (2012). *Varieties of crisis, varieties of austerity: social policy in challenging times*, in "Journal of Poverty and Social Justice", 20(2), pp. 133-147.
- Fazekas, M. & S. Field (2013). *A Skills beyond School Review of Germany, OECD Reviews of Vocational Education and Training*. OECD, Parigi.
- Fellini I., & Zaccaria, D. (2010). Effetti della crisi e dinamiche occupazionali in Italia e in Europa. *La Rivista delle Politiche Sociali*.
- Fellini, I. (2015). Una «via bassa» alla decrescita dell'occupazione: il mercato del lavoro italiano tra crisi e debolezze strutturali. *Stato e mercato* 3/2015, 469-508.
- Fenger, M., & Ellison, M. (2013). social investment, Protection and Inequality with the New Economy and Politics of Welfare in Europe. *Journal of Social Policy and Society*, 12(4), 611-624.
- Ferrera, M. (1993). *Modelli di solidarietà: Politica e riforme sociali nelle democrazie*. Il Mulino, Bologna.
- Ferrera, M. (1996). The Southern model of welfare in social Europe. *Journal of European social policy*, 6(1), 17-37.
- Ferrera, M. (2005). *The boundaries of welfare: European integration and the new spatial politics of social protection*. Oxford University Press, Oxford.
- Ferrera, M. (2006). *Le politiche sociali: L'Italia in prospettiva comparata*. Il Mulino, Bologna.
- Ferrera, M. (2013). Neowelfarismo liberale: nuove prospettive per lo stato sociale in Europa. *Stato e mercato*, 33(1), 3-36.
- Ferrera, M. (2016). *Rotta di collisione: euro contro welfare?* Laterza, Bari.
- Ferrera, M., Hemerijck, A., & Rhodes, M. (2000). *The future of social Europe: Recasting work and welfare in the new economy*. Celta Editora, Oeiras.
- Finegold, D., & Soskice, D. (1988). The failure of training in Britain: analysis and prescription. *Oxford review of economic policy*, 4(3), 21-53.
- Fleckenstein, T. (2012). The politics of labour market reforms and social citizenship in Germany. *West European Politics*, 35(4), 847-868.
- Flora, P. (ed.) (1986). *Growth to Limits: The Western European Welfare States since World War II*. De Gruyter, Berlin.
- Flora, P., & Heidenheimer, A. J. (eds.) (1983). *Lo sviluppo del welfare state in Europa e in America*. Il Mulino, Bologna.
- FORMEZ (2012). *I Servizi per l'impiego nella transizione scuola-lavoro*. Roma.
- Fornero E. (2013). Reforming labour markets: reflections of an economist who (unexpectedly) became the Italian Minister of Labour. *IZA Journal of European Labour Studies*, 2-20.
- Fullin, G. & E. Reyneri. 2015. Mezzo secolo di primi lavori dei giovani. Per una storia del mercato del lavoro italiano. *Stato e mercato*. 3/2015: 419-467.
- Furlong, A. 2006. Not a Very NEET Solution: Representing Problematic Labour Market Transitions Among Early School Leavers. *Work, Employment and Society*. 20: 553-569.
- Gallie, D. (ed.). (2013). *Economic Crisis, Quality of Work, and Social Integration: The European Experience*. Oxford, Oxford University Press, Oxford.
- Garofalo, D. (2014). Gli interventi legislativi sul contratto di apprendistato successivi al TU del 2011. *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 143, 427-459.
- Gavosto, A. (2014). Il sistema scolastico italiano, In L. Paolazzi (ed.) *People First. Il capitale sociale e umano: la forza del Paese*, S.I.P.I., Torino.

- Gazier, B., & Gautié, J. (2009). *Transitional Labour Markets, from theory to policy application. The Transitional Labour Markets Approach: Theory, History and Future Research Agenda*. Université Panthéon-Sorbonne (Parigi 1), Centre d'Economie de la Sorbonne.
- Gentili, C. (2013). Integrare filiere formative e filiere produttive per lo sviluppo del paese. *Scuola democratica*, 4(2), 455-468.
- George, L. K. (1993). Sociological perspectives on life transitions. *Annual review of sociology*, 19(1), 353-373.
- Giannelli, N. (2015). *Le politiche di Renzi per i giovani: nuovi contratti, nuovi strumenti di sostegno del reddito e garanzia giovani*. Paper presentato al Convegno SISP, Cosenza.
- Giannelli, N., Sergi, V., Cefalo, R. (2015). *In-depth analysis of Policy Innovations - Country Report for Italy*, INSPIRES working paper series 2013.
- Giddens, A. (1998). *The third way: The renewal of social democracy*. Polity Press, Cambridge.
- Giovannini, E. (2015). *La ricetta anti-crisi dell'Onu: più resilienza per tutti*. <http://www.chefuturo.it/2015/01/la-ricetta-anti-crisi-dellonu-piu-resilienza-per-tutti/>
- Goedgebuure, L., Meek, V.L., Kivinen, O. & Rinne, R. (eds.) (1996). *The mockers and the mocked: comparative perspectives on differentiation, convergence and diversity in higher education*, IAU-Pergamon, New York.
- Graf, L. (2014). *Growing in a Niche: Dual Study Programs Contribute to Change in Germany's Higher Education*. WZB Report.
- Greif, A. (1998). Historical and comparative institutional analysis. *The American Economic Review*, 88(2), 80-84.
- Gualmini, E., & Rizza, R. (2011). Attivazione, occupabilità e nuovi orientamenti nelle politiche del lavoro: il caso italiano e tedesco a confronto. *Stato e Mercato*, (92).
- Guillen, A., & Dahl D. (2009). *Quality of Work in the European Union, Concept, Data and Debates in a Transnational Perspective*. Peter Lang, Bruxelles.
- Hall, P. (1993). Policy paradigm, social learning and the state. *Comparative Politics* 25, 275-96.
- Hall, P. A., & Soskice, D. (eds.) (2001). *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*, Oxford University Press, Oxford.
- Hancké, B., Rhodes, M., & Thatcher, M. (2007). *Beyond varieties of capitalism: Conflict, contradictions, and complementarities in the European economy*. Oxford University Press, Oxford.
- Hega G.H., & Hokenmaier K.G. (2002). The welfare state and education: a comparison of social and educational policy in advanced industrial societies. *German Policy Studies*. Vol. 2, 1.
- Hemerijck, A. (2008). L'imperativo del developmental welfare per l'Europa. *La Rivista delle Politiche Sociali*, 1, 57-91.
- Hemerijck, A. (2012). Two or three waves of welfare state transformation? In Morel N., Palier B., Palme J. (eds.), *Towards a social investment welfare state*, Policy Press, Bristol, 33.
- Hemerijck, A. (2013). *Changing Welfare States*. Oxford University Press, Oxford.
- Hemerijck, A. (2017). *social investment Uses*. Oxford University Press, Oxford.
- Hinrichs, K. (2010). A Social Insurance State Withers Away. Welfare State Reforms in Germany—Or: Attempts to Turn Around in a Cul-de-Sac. In B. Palier (ed.), *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*. Amsterdam University Press, Amsterdam, 45.
- Hohendanner, C. & Stegmaier, J. (2012), *Umstrittene Minijobs. Geringfügige Beschäftigung in deutschen Betrieben*. IAB-Kurzbericht, 24.
- IAB - Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (2012). *New Challenges for the German Labour market*. Summary Report 14/2012, Nürnberg.
- Indire (2014). *Il sistema educativo italiano*. Indire, Firenze
- Isfol (2013a). *Gli effetti della legge n. 92/2012 sulla dinamica degli avviamenti dei contratti di lavoro*, Rapporto N. 3. Isfol, Roma.
- Isfol (2015a). *Monitoraggio sull'apprendistato. XV rapporto*. Isfol, Roma.
- Isfol (2015b). *XIV Rapporto annuale di monitoraggio sull'IeFP*. Isfol, Roma.

- Istat (2015c). *Rapporto annuale 2015 – La situazione del Paese*. Istat, Roma.
- Istat (2016a). *Le dinamiche del mercato del lavoro: una lettura per generazione*. Istat, Roma.
- Isfol (2016b). *Rapporto sulla Garanzia Giovani in Italia*. Isfol, Roma.
- Italialavoro (2011). *Giovani NEET in Italia. Un'analisi territoriale*. Italia Lavoro, Roma.
- Italialavoro (2015). *Apprendistato: ricognizione sullo stato di attuazione nelle Regioni*. Italia Lavoro, Roma.
- Iversen, T. & Wren, A. (1998). Equality, Employment and Budgetary Restraint: the Trilemma of the Service Economy. *World Politics*, 50/4, 507-546.
- Iversen, T., & Stephens, J. D. (2008). Partisan politics, the welfare state, and three worlds of human capital formation. *Comparative Political Studies*, 41 (4-5), 600-637.
- Jansen, A. & Knuth, M. (2014). *National report on the labour market position of vulnerable groups in Germany*. Duisburg: University of Duisburg-Essen.
- Jenson, J. (2009). Lost in translation: The social investment perspective and gender equality. *Social Politics* 16, 446-483.
- Jenson, J. (2010). Diffusing ideas for after-neoliberalism: The social investment perspective in Europe and Latin America. *Global Social Policy*, 10 (1), 59-84.
- Jenson, J. (2012). Redesigning citizenship regimes after neoliberalism. Moving towards social investment. In Morel N., Palier B., Palme J. (eds.), *Towards a social investment welfare state*. Policy Press, Bristol, 61.
- Jessop, B. (2002). *The Future of the Capitalist State*. Policy Press, Bristol.
- Jessoula, M., & Alti, T. (2010). Italy: an uncompleted departure from Bismarck. In Palier B. (ed.), *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*. Amsterdam University Press, Amsterdam, 157.
- Johnson, R. B., & Onwuegbuzie, A. J. (2004). Mixed methods research: A research paradigm whose time has come. *Educational researcher*, 33(7), 14-26.
- Johnson, R. A., & Wichern, D. W. (2014). *Applied multivariate statistical analysis*. Englewood Cliffs, Prentice hall.
- Kahn, L.M. (2010). Employment protection reforms, employment and the incidence of temporary jobs in Europe: 1996–2001. *Labour Economics*, 17(1), 1–15.
- Kautto, M., & Kvist, J. (2002). Parallel Trends, Persistent Diversity Nordic Welfare States in the European and Global Context. *Global Social Policy*, 2(2), 189-208.
- Kazepov, Y. (ed.) (2009). *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*. Carocci, Roma.
- Kazepov, Y. (ed.) (2010). *Rescaling social policies: towards multilevel governance in Europe*. Ashgate Publishing, Surrey.
- Kazepov, Y. (2014). *From Citizenship to Cit(y)zenship Cities within multi-level governance arrangements in Europe*, paper presented International Conference on The New Post-Socialist City: Competitive and Attractive, Ljubljana (Slovenia).
- Kazepov, Y. (2015). Italian Social Assistance in the European Context: Residual innovation and uncertain futures. In U. Ascoli & E. Pavolini (eds.), *The Italian Welfare State in a European Perspective: A Comparative Analysis*, Policy Press, Bristol, 101.
- Kazepov, Y., & Barberis, E. (eds.) (2013). *Il welfare frammentato. Le articolazioni regionali delle politiche sociali in Italia*. Carocci, Roma.
- Kazepov, Y., & Ranci, C. (2016). Is every country fit for social investment? Italy as an adverse case. *Journal of European Social Policy*, 27(1), 90-104.
- Kazepov, Y., & Carbone, D. (2007). *Che cos'è il welfare state*. Carocci, Roma.
- Kitschelt, H., & Streeck, W. (2003). From stability of stagnation: Germany at the beginning of the twenty-first century. *West European Politics*, 26(4), 1-34.
- Klinger, S., & Weber, E. (2014). *On GDP-employment decoupling in Germany*. Institut für Arbeitsmarkt-und Berufsforschung (IAB), Nuremberg.
- Kluve, J. (2006). *The Effectiveness of European Active Labor Market Policy*. RWI Discussion Papers, No. 37.

- Knuth, M. (2009). Path shifting and path dependence: Labor market policy reforms under German federalism. *Intl Journal of Public Administration*, 32(12), 1048-1069.
- Knuth, M. (2015a). Labor Market Reforms and Labor Market Performance in Germany, paper presented at Minimum Wage Conference / Korea Labor Institute Seoul.
- Knuth, M. (2015b). No German Modacle! In B. Unger, (ed.) *The German Model. Seen by its neighbours*. London, Amazon.uk Ltd, 161.
- Korpi, W. (1983). *The democratic class struggle*. Routledge, London.
- Krause, A. & Schüller, S. (2014), Evidence and Persistence of Education Inequality in an Early-Tracking System. The German Case. *Scuola Democratica*, 2, <http://www.rivisteweb.it/issn/1129-731X>.
- Krugman, P. (2009). Free to Lose. *New York Times*, 13.11.2009 (New York), S. A31.
- Kvist, J. (2013). The Post-Crisis European Social Model: Developing or Dismantling social investments? *Journal of International Comparative Social Policy*, 29(1), 91-107.
- Lahusen, C., Schulz, N., & Graziano P.R. (2013). Promoting social Europe? The development of European youth unemployment policies. *International Journal of Social Welfare*, 22, 300-309.
- Lallement, M. (2011). Europe and the Economic Crisis: Forms of Labour Market Adjustment and Varieties of Capitalism. *Work, Employment and Society* 25 (4), 627-641.
- Larsen, C. A., & Vesan, P. (2012). *Public Employment Services, Employers and the failure of placement of low skill workers in six European countries*. RECOWE Publication, Dissemination and Dialogue Centre, Edinburgh.
- Le Galès, P. (2002). *European cities: social conflicts and governance*. Oxford University Press, Oxford.
- Le Galès, P. (2011). Policy instruments and governance. In M. Bevir (Ed.) *The SAGE Handbook of Governance*, Sage, London, pp. 142-160.
- Lehndorff, S., Bosch, G., Haipeter, T., & Latniak, E. (2009). From the 'sick Man' to the 'Overhauled Engine' of Europe? Upheaval in the German Model. In G Bosch, S Lehndorff, J Rubery (eds.), *European Employment Models in Flux*, 105, Palgrave Macmillan, London.
- Lindbeck, A., & Snower, D. J. (2001). Insiders versus outsiders. *The Journal of Economic Perspectives*, 15(1), 165-188.
- Lødemel, I., & H. Trickey (2001). *An offer you can't refuse. Workfare in international perspective*. Policy Press, Bristol.
- Lohmar, B., & Eckhardt, T. (2013). *The Education System in the Federal Republic of Germany 2011/2012*. Secretariat of the Standing Conference of the Ministers of Education and Cultural Affairs of the Länder in the Federal Republic of Germany, Bonn.
- Lundvall, B., & Lorenz, E. (2012). Social investment in the globalising learning economy - A European perspective. In Morel N., Palier B., Palme J. (eds.), *Towards a social investment welfare state*, Policy Press, Bristol, 235.
- Mac Donald, R. 2011. Youth transitions, unemployment and underemployment: Plus ça change, plus c'est la même chose? *Journal of Sociology* 47 (4), 427-444.
- Madama I., Jessuola M., & Graziano P. (2009), Flessibilità e sicurezza, per chi? Sviluppi di policy e conseguenze nel mercato del lavoro italiano, *Stato e Mercato*, 87.
- Maestripietri, L., & Ranci, C. (2015). *Non è un paese per laureati. La sovraqualificazione occupazionale dei lavoratori italiani*, paper presented at 1 Convegno nazionale AIS-ELO Università degli Studi di Cagliari, Cagliari.
- Mahoney, J., & Rueschemeyer, D. (eds.) (2003). *Comparative historical analysis in the social sciences*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). *A theory of gradual institutional change. Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Manow, P., & Seils, E. (2000). The employment crisis of the German welfare state. *West European Politics*, 23(2), 137-160.
- Mason, J. (2002). Qualitative interviewing. In J. Mason (ed.) *Qualitative Researching*, Sage, London, pp. 62-83.

- Mason, M. (2014). Comparing cultures. In M. Bray, B. Adamson, M. Mason (eds.), *Comparative education research*. Springer International Publishing, Cham, pp. 221-257.
- Massagli, E. (2015). *Buoni intenti, poca sussidiarietà. Alternanza e apprendistato ai tempi del Jobs Act e della Buona Scuola*. Bollettino Adapt.
- Massagli, E., Tiraboschi, M. (2015). *Un apprendistato che (ancora) non decolla. A proposito del monitoraggio Isfol e della ennesima riforma senza progetto*. Bollettino Adapt.
- Mazzucato, M. (2013). *The entrepreneurial state: Debunking public vs. private sector myths (Vol. 1)*. Anthem Press, London.
- Mingione, E. (1997). *Sociologia della vita economica*. Carocci, Roma.
- Mingione, E. (2001). The Southern European welfare model and the fight against poverty and social exclusion. *Encyclopedia of life support systems*, 14.
- MIUR - Ministero dell'Istruzione, dell'università e della Ricerca (2015), *Attività di Alternanza Scuola Lavoro. Guida Operativa per la Scuola*. Roma.
- MIUR - Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (2015). *Le iscrizioni al primo anno della scuola primaria e della secondaria di primo e secondo grado del sistema educativo di istruzione e formazione*. Focus, Ufficio Statistico, Roma.
- MLPS – Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2010). *ITALIA 2020. Piano di azione per l'occupabilità dei giovani attraverso l'integrazione tra apprendimento e lavoro*. Roma.
- MLPS – Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2014). *Il primo anno di applicazione della legge 92/2012*. Roma.
- Morel, N. (2013). A social investment strategy for the knowledge-based economy? *Scuola democratica*, 4(3), 631-650.
- Morel, N., Palier, B., & Palme, J. (eds.) (2012). *Towards a social investment Welfare State?* Policy Press, Bristol.
- Morgan, K. (2012). Promoting social investment through work-family policies: Which nations do it and why? In Morel N., Palier B., Palme J. (eds.), *Towards a social investment welfare state*, Policy Press, Bristol, 153.
- Mortimer, J. T. & Shanahan, M. J. (Eds.). (2003). *Handbook of the Life Course*, Springer, New York.
- Moscato, R. (2001). A guild in transition: the Italian case, in J. Enders (ed.) *Academic staff in Europe. Changing contexts and conditions*, Greenwood Press, Westport, 173.
- Moscato, R. (2015). Sistemi di governance. In P. Trivellato, M. Triventi (eds.), *L'istruzione superiore. Caratteristiche, funzionamento, risultati*. Carocci, Roma, 67.
- Müller, N. (2009), *Tertiary Education in Germany – Blind Spots in the OECD's international comparison*. BIBB, <http://www.bibb.de/en/51670.htm>.
- Muñoz de Bustillo, R., Fernández-Macías, E., Antón, J. I., & Esteve, F. (2009). *Indicators of job quality in the European Union*. European Parliament, Bruxelles.
- Murgia, A. (2015). The Obverse and Reverse Sides of Precariousness in Italy: Young highly skilled workers between passions and skill mismatch. *Social Alternatives*, 34 (4), 14-21.
- Nelson, M., & Stephens, J. D. (2009). *Human Capital Policies and the social investment Perspective: Explaining the Past and Anticipating the Future*. Research Report What Future for social investment.
- Neubaumer, R., & Bellmann, L. (1999). Ausbildungsintensität und Ausbildungsbeteiligung von Betrieben: Theoretische Erklärungen und empirische Ergebnisse auf der Basis des IAB-Betriebspanels 1997. *Die wirtschaftlichen Folgen von Aus- und Weiterbildung*, Munich, Mering: Rainer Hampp, 9-41.
- Nikolai, R. (2012). Towards social investment? Patterns of public policy in the OECD world. In Morel N., Palier B., Palme J. (eds.), *Towards a social investment welfare state*, Policy Press, Bristol, 91.
- Nolan, B. (2013). What use is social investment? *Journal of European Social Policy*, 23(5), 459-468.
- NRW - Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2009). *Gemeinsam ausbilden. Verbundausbildung in Nordrhein-Westfalen*. http://www.ihk-nordwestfalen.de/fileadmin/medien/02_Wirtschaft/22_Aus_und_Weiterbildung/00_Ausbildungsbetriebe/Ausbildungsberatung/Ausbildungsverbund/Verbundausbildung_in_NRW.pdf

- OECD (1994). *The OECD Jobs Study: Facts, Analysis, Strategies*. OECD, Parigi.
- OECD (1997). *The OECD Jobs strategy. Making work pay. Taxation, benefits, employment and unemployment*. OECD, Parigi.
- OECD (2013). *PISA 2012 Results: Excellence through Equity: Giving Every Student the Chance to Succeed (Volume II)*, OECD, Parigi.
- OECD, (2014a). *Employment Outlook 2014*. OECD, Parigi.
- OECD, (2014b). *Society at a Glance: OECD Social Indicators*. OECD, Parigi.
- OECD (2014c), *Education at a Glance: OECD Indicators*. OECD, Parigi.
- OECD (2015), *Education at a Glance: OECD Indicators*. OECD, Parigi.
- OECD (2016). *OECD Regions at a Glance 2016*. OECD, Parigi.
- Øverbye, E., Smith, R. S. N., Karjalainen, V., & StremLOW, J. (2010). The coordination challenge. In Y Kazepov (ed.) *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe*, Ashgate Publishing, Surrey, 389.
- Paci, M. (2013). Welfare ed education: il ruolo del sistema politico-istituzionale. *Scuola democratica*, 4(3), 733-738.
- Paggiaro, A., E. Rettore, & U. Trivellato (2009). *The effect of experiencing a spell of temporary employment vs. a spell of unemployment on short-term labour market outcome*. Research Institute for the Evaluation of Public Policies 03.
- Palier, B. (2013). Social policy paradigms, welfare state reforms and the crisis. *Stato e mercato*, 33(1), 37-66.
- Palier, B. (ed.) (2010). *A Long Goodbye to Bismarck. The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe.*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Palier, B., & Thelen K. (2010). Institutionalizing dualism: complementarities and change in France and Germany. *Politics & Society*, 38, 119-48.
- Palumbo, A., & Vaccaro, S. (Eds.). (2007). *Governance: teorie, principi, modelli, pratiche nell'era globale*. Mimesis.
- Pastore, F. (2011). *Fuori dal tunnel. Le difficili transizioni dalla scuola al lavoro in Italia e nel mondo*, Giappichelli, Torino.
- Pastore, F. (2012). Le difficili transizioni scuola-lavoro in Italia. Una chiave di interpretazione. *Economia dei Servizi*, 7(1), 109-128.
- Pastore, F. (2014). *Il difficile percorso dell'apprendistato*. La voce.
- Pattarin, E. (2013). Carenze e limiti dell'istruzione e formazione professionale in Italia. *Scuola democratica* 3/2013, 691-710.
- Pavolini, E. (2015). How many Italian welfare states are there? In U. Ascoli, E. Pavolini (eds.) *The Italian Welfare State in a European Perspective: A Comparative Analysis*, Policy Press, Bristol, 285.
- Pechar, H., & Andres, L. (2011). Higher-education policies and welfare regimes: International comparative perspectives. *Higher Education Policy*, 24(1), 25-52.
- Peck, J. (2001). *Workfare states*. Guilford Press, New York.
- Perkins, D., Nelms, L., & Smyth, P. (2004). *Beyond neo-liberalism: the social investment state?* Social Policy Working Paper No. 3, Centre for Public Policy University of Melbourne.
- Pessi, R. (2015). *Jobs act e licenziamento*. Giappichelli, Torino.
- Peter, T., Edgerton, J. D., & Roberts, L. W. (2010). Welfare regimes and educational inequality: a cross-national exploration. *International studies in Sociology of Education*, 20(3), 241-264.
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Pierson, P. (2002). Coping with permanent austerity: welfare state restructuring in affluent democracies. *Revue française de sociologie*, 369-406.
- Pierson, P. (2004). *Politics in time*. Princeton University Press, Princeton.

- Pintelon, O., Cantillon, B., Van den Bosch, K., & Whelan, C. (2013). The social stratification of social risks: the relevance of class for social investment strategies. *Journal of European Social Policy*, 23 (1), 52–67.
- Piopiunik, M., & Ryan, P. (2011). *Improving the transition between education/training and the labour market: What can we learn from various national approaches?* EENEE Analytical Report.
- Powell, J. J., & Solga, H. (2011). Why are higher education participation rates in Germany so low? Institutional barriers to higher education expansion. *Journal of Education and Work*, 24(1-2), 49-68.
- Powell, M., & Barrientos, A. (2011). An audit of the welfare modelling business. *Social Policy & Administration*, 45(1), 69-84.
- Proietti, M. (2016). Il riordino delle tipologie contrattuali. In R. Bolognesi & A. Lutri (eds.), *Il Jobs Act. Tutte le novità del Governo Renzi in materia di lavoro*. La Tribuna, Piacenza, 45.
- Protsch, P., & Solga, H. (2015). The social stratification of the German VET system. *Journal of Education and Work*, 1-25.
- Quintini, G. & Martin, S. (2006). *Starting well or losing their way? The position of youth in the labour market of the OECD countries*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 39
- Quintini, G. (2011). *Over-qualified or under-skilled: A review of existing literature*. OECD, Parigi.
- Quintini, G. (2014). *Skills at Work: How skills and their use matter in the labour market*., OECD, Parigi.
- Raffe, D. (2008). The concept of transition system. *Journal of education and work*, 21(4), 277-296.
- Raffe, D. (2014). Explaining national differences in education-work transitions: twenty years of research on transition systems. *European Societies*, 16, 175-193.
- Ragin, C. C. (2014). *The comparative method: Moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Univ of California Press.
- Ranci, C., & Pavolini, E. (2015). *Le politiche di welfare*. Il mulino, Bologna.
- Ranci, C. (2006). Welfare locale, decentramento e cittadinanza. *La rivista delle politiche sociali*, 1, 123-157.
- Ranci, C. (ed.) (2010). *Social Vulnerability in Europe: The New Configuration of Social Risks*. Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Ranci, C., & Migliavacca, M. (2011). Trasformazioni dei rischi sociali e persistenza del welfare. In U. Ascoli (ed.) *Il welfare in Italia*. Il Mulino, Bologna, 21.
- Reyneri, E. (2005). *Sociologia del mercato del lavoro. Vol I&II*. Il Mulino, Bologna.
- Reyneri, E., & Pintaldi, F. (2014). *Dieci domande su un mercato del lavoro in crisi*. Il Mulino, Bologna.
- Sacchi, S. (2014). Rischio di disoccupazione e ammortizzatori sociali dalla riforma Fornero al Jobs Act di Renzi. Problemi aperti, riforme possibili, nodi irrisolti. *Biblioteca della libertà*, XLIX, 210, 2014, 63-77.
- Robeyns, I. (2000). *An unworkable idea or a promising alternative? Sen's capability approach re-examined*. KU Leuven, Discussion Papers.
- Rodrigues, M. J. (2003). *The New Knowledge Economy in Europe. A Strategy for International Competitiveness and Social Cohesion*. Edward Elgar, Northampton.
- Rueda, D. (2005). Insider–outsider politics in industrialized democracies: the challenge to social democratic parties. *American Political Science Review*, 99(01), 61-74.
- Ryan, P. (2001). The school-to-work transition: a cross-national perspective. *Journal of economic literature*, 39(1), 34-92.
- Ryan, P. (2008). Youth Employment Problems and School-to-Work Institutions in Advance Economies. In G. De Freitas (ed.), *Young workers in the global economy. Job challenges in North America, Europe and Japan*, Edward Elgar, Cheltenham, 137.
- Sabel, C., Saxenian, A., Miettinen, R., Kristensen, P. H., & Hautamäki, J. (2010). *Individualized service provision in the new welfare state: Lessons from special education in Finland*. Report prepared for SITRA.
- Sacchi, S., & Vesan, P. (2015). Employment policy: segmentation, deregulation and reforms in the Italian labour market. In U. Ascoli, E. Pavolini (eds.), *The Italian Welfare State in a European Perspective: A Comparative Analysis*. Policy Press, Bristol, 71.

- Sacchi, S., Pancaldi, F. & Arisi, C. (2011). The economic crisis as a trigger of convergence? Short-time work in Italy, Germany and Austria. *Social Policy and Administration*, 45(4), 465–87.
- Samek Lodovici, M., & Semenza, R. (2012). *Precarious work and high-skilled youth in Europe*. Franco Angeli, Milano.
- Santagati, M. (2015). Indicatori di dispersione scolastica. Un quadro internazionale. *Scuola Democratica*, 395-410.
- Santori, M. (2016). Il contratto indeterminato a tutele crescenti. In R. Bolognesi & A. Lutri (eds.), *Il Jobs Act. Tutte le novità del Governo Renzi in materia di lavoro*. La Tribuna, Piacenza, 31.
- Saraceno, C. (2013). Trasformazioni dei welfare state e/o spostamenti discorsivi. Un commento. *Stato e mercato*, 33(1), 67-80.
- Saraceno, C. (2015). *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*. Feltrinelli, Milano.
- Schizzerotto, A. & Marzadro, S. (2014). More Stability than Change. *Scuola democratica*, 2, 343-65.
- Sergi, V., & Kazepov, Y. (2014). *National Report on the Labour Market position of vulnerable groups – Italy*. Urbino, DESP – Università di Urbino Carlo Bo.
- Shavit, Y. & Müller, W. (eds.) (1998). *From school to work. A comparative study of educational qualifications and occupational destinations*. Clarendon, Oxford.
- Sinn, H. (2003). *Der kranke Mann Europas: Diagnose und Therapie eines Kathedersozialisten*. Deutsche Rede, Stiftung Schloss Neuhausen. Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung. München.
- Skocpol, T. (ed.) (1984). *Vision and method in historical sociology*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Smyth, E., Hannan, D., & McCoy, S. (2001). *A Comparative Analysis of Transition from Education to Work in Europe (CATEWE)*. Vol. 1. ESRI, Dublin.
- Solga, H. (2014). Education, economic inequality and the promises of the social investment state. *Socio-Economic Review*, 12(2), 269-297.
- Solga, H., Protsch, P., Ebner, C., & Brzinsky-Fay, C. (2014). *The German vocational education and training system: Its institutional configuration, strengths, and challenges*. WZB Discussion Paper.
- Soskice, D. (1994). Reconciling markets and institutions: the German apprenticeship system, in L. Lynch (ed.) *Training and the Private Sector— International Comparisons*. University of Chicago Press, Chicago, 25.
- Starke, P., Obinger, H., & Castles, F. G. (2008). Convergence towards where: in what ways, if any, are welfare states becoming more similar? *Journal of European Public Policy*, 15(7), 975-1000.
- Streeck, W. & Thelen, K. (eds.) (2005). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford University Press, Oxford.
- Streeck, W. (2010). The Fiscal crisis continues: from Liberalization to Consolidation. *Comparative European Politics*, 8(4), 505-514.
- Streeck, W. (2013). *Tempo guadagnato: La crisi rinviata del capitalismo democratico*. Milano, Feltrinelli.
- SVIMEZ (2015). *Rapporto SVIMEZ 2015 sull'economia del Mezzogiorno*. Il Mulino, Bologna.
- Szarvas, P. (2014). *Ricca Germania, poveri tedeschi*. Università Bocconi Editore, Milano.
- Taylor-Gooby, P. (2004). *New Risks, New Welfare*. Oxford University Press, Oxford.
- Taylor-Gooby, P. (2008). The new welfare state settlement in Europe, *European Societies*, 10 (1), 3–24.
- Taylor-Gooby, P. (2013). *The Double Crisis of the Welfare State*. Palgrave, Basingstoke.
- Taylor-Gooby, P. (2014). *New Welfare Delivers More Jobs, But Are They Any Better?* Paper delivered at Next Left: Building a Welfare Society, Barcelona, Spain.
- Teoldi, F., & Garibaldi, P. (2012). *La riforma è fatta. Lunga vita alla prossima riforma*. La Voce.
- Thelen, K. (2009). Institutional change in advanced political economies. *British Journal of Industrial Relations*, 47(3), 471-498.
- Tiraboschi, M. (2015). *Prima lettura del d.lgs. n. 81/2015 recante la disciplina organica dei contratti di lavoro*. Adapt University Press, Modena.

- Trampusch, C. (2009). Europeanization and institutional change in vocational education and training in Austria and Germany. *Governance*, 22(3), 369-395.
- Traxler, F. (1996). Collective Bargaining and Industrial Change: A Case of Disorganization? A Comparative Analysis of 18 OECD Countries. *European Sociological Review*, 12(3), 271- 187.
- Treellle (2013). *Scuola, Università e ricerca, l'Italia nel confronto internazionale*. Roma
- Treellle (2015). *Educare alla Cittadinanza, al Lavoro ed all'innovazione. Il modello tedesco e proposte per l'Italia*. Roma.
- Trivellato, P., & Triventi, M. (eds.) (2015). *L'istruzione superiore. Caratteristiche, funzionamento, risultati*. Carocci, Roma.
- Triventi, M. (2015). Il finanziamento. In P. Trivellato, M. Triventi (eds.) *L'istruzione superiore. Caratteristiche, funzionamento, risultati*. Carocci, Roma, 89.
- Triventi, M. (2012). *Sistemi universitari comparati*. Mondadori, Milano.
- Unger, B. (ed.) (2015). *The German Model. Seen by its neighbours*. Amazon.uk Ltd, London.
- Vaira, M. (2011). *La costruzione della riforma universitaria e dell'autonomia didattica. Idee, norme, pratiche, attori*, LED, Milano.
- Vaira, M. (2015). Struttura e assetti istituzionali dei sistemi di istruzione superiore. In P. Trivellato, M. Triventi (eds.) *L'istruzione superiore. Caratteristiche, funzionamento, risultati*. Carocci, Roma, 45.
- Van Berkel, R., & Møller, I. H. (2002). *Active Social Policies in the EU, Inclusion through participation*, Policy Press, Bristol.
- Vandenbroucke, F., & Vleminckx, K. (2011). *Disappointing poverty trends: is the social investment state to blame? An exercise in soul-searching for policy-makers*. CSB Working Paper no 11/01.
- Vandenbroucke, F., Hemerijck, A., & Palier, B. (2011). *The EU Needs a social investment Pact*. OSE Paper Series, Opinion paper.
- Vassallo, S. (2013). *Il divario incolmabile. Rappresentanza politica e rendimento istituzionale nelle regioni italiane*. Il Mulino, Bologna.
- VenetoLavoro (2016). *Il mercato del lavoro veneto nel primo trimestre 2016*. La Bussola.
- Verbist, G., & Matsaganis, M. (2012). *The redistributive capacity of services in the EU. For Better For Worse, For Richer For Poorer. Labour Market participation, social redistribution and income poverty in the EU*. Oxford University Press, Oxford.
- Verbist, G., Förster, M. F., & Vaalavuo, M. (2012). *The Impact of Publicly Provided Services on the Distribution of Resources*. OECD, Parigi.
- Vesan, P. (2012). La politica del lavoro. In M. Ferrera (ed.), *Politiche sociali*, Il Mulino, Bologna, 123.
- Vesan P. (2014). La Garanzia Giovani: una seconda chance per le politiche attive del lavoro in Italia? *Social Policies*, 3/2014, 491-496.
- Walther, A. (2006). Regimes of youth transitions: choice, flexibility and security in young people's across different European contexts. *Young*. 14 (2), 119-139
- Weiss, M. (2014). Formazione professionale in Germania: il sistema duale. *Diritto delle Relazioni Industriali*, 1/XXIV.
- West, A., & Nikolai, R. (2013). Welfare Regimes and Education Regimes: Equality of Opportunity and Expenditure in the EU (and US). *Journal of Social Policy*, 42(03), 469-493.
- Wieland, C. (2015). Germany's dual vocational-training system: Possibilities for and limitations to transferability. *Local Economy*, 30(5), 577-583.
- Wilensky, H. L. (1975). *The Welfare State and Equality*. University of California Press, Berkeley.
- Willemse, N., & De Beer, P. (2012). Three worlds of educational welfare states? A comparative study of higher education systems across welfare states. *Journal of European Social Policy*, 22(2), 105-117.
- Wolf, A. (2011). *Review of Vocational Education –The Wolf Report*. Department of Education, United Kingdom.

Yates, S. & Payne, M. (2006). Not so NEET? A Critique of Use of 'NEET' in Setting Targets for Interventions with Young People. *Journal of Youth Studies*. 9 (3), 329-344.